

MÓDSZERTAN

az ajánlatkérők részére az intézkedési tervek összeállításához,

a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat alapján

1. Bevezetés

A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló Cselekvési Tervről szóló 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat, valamint a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat (továbbiakban: 1082/2024. Korm. határozat) alapján a Kormány feladatok végrehajtására kérte fel a Közbeszerzési Hatóság (továbbiakban: Hatóság) elnökét.

A feladatok tárgyát képezte az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022 (II. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: 63/2022. Korm. rendelet) 5. §-a alapján elkészített intézkedési tervek egyajánlatos közbeszerzésekre gyakorolt hatásainak vizsgálata, a vizsgálat eredményéről szóló jelentés elkészítése és közzététele, az intézkedési tervek összeállításához kapcsolódó módszertani segítség biztosítása az ajánlatkérők részére.

A 1082/2024. Korm. határozat 7. pontjának c) alpontja a Hatóság számára a jelentés elkészítésére 2024. december 31. napjáig terjedő határidőt állapított meg, továbbá rögzítette, hogy a módszertani segítséget a Hatóságnak 2025. január 1. napjától kezdődően folyamatosan biztosítani kell.

A Hatóság a módszertan kidolgozása érdekében többek között figyelembe vette a közbeszerzésekért felelős miniszter által közzétett, az egyajánlatos közbeszerzések elkerülését segítő módszerekről és gyakorlatokról szóló útmutatót^{1,2}, a Hatóság keretében működő Tanács hatályos útmutatóit³, a Hatóság rendelkezésére álló statisztikai adatokat, valamint a módszertan kidolgozását megelőzően, az ajánlatkérők körében végzett saját adatgyűjtését. Az adatgyűjtés alapját az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (továbbiakban: EKR) a közbeszerzésekért felelős miniszter által 2023. évben⁴ és 2024. évben⁵ közzétett intézkedési terv közzétételére kötelezett ajánlatkérők listája (továbbiakban:

¹ <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8797698782552>

² <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1099154>

³ <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/>

⁴ <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798124733784>

⁵ <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798780192088>

Listák), valamint az érintett ajánlatkérők által az EKR-be feltöltött intézkedési tervek képezték.

A Hatóság a 63/2022. Korm. rendelet 5. §-a alapján elkészített intézkedési tervek egyajánlatos közbeszerzésekre gyakorolt hatásainak vizsgálatát meghatározott szempontok szerint kiválasztott ajánlatkérők megkeresése útján, azok egységes, adott esetben további egyedi kérdésekre adott válaszai alapulvételével végezte el. A Hatóság a fentiek figyelembevételével készítette el a jelen módszertani segítségnyújtást.

Az egyajánlatos közbeszerzések csökkentése, egyúttal a verseny szintjének javítása fontos európai uniós elvárás a hazai közbeszerzések tekintetében. A magasabb szinten megvalósuló verseny eredményeképpen hatékonyabban kerülnek felhasználásra a finansziális források,- ily módon az európai uniós támogatások, továbbá a hatékony és felelős gazdálkodás elvének érvényesülését az intenzív verseny során megvalósuló közbeszerzések biztosítják.⁶

A közbeszerzések hatékonyságának javítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 1027/2021. (II.5.) Korm. határozat 1. pontja alapján a Kormány egyetért azzal, hogy az egyajánlatos közbeszerzések Európai Unió módszertana szerinti arányát 15%-os szintnél alacsonyabb mértékűre kell csökkenteni⁷. Az egyajánlatos közbeszerzések ilyen mértékű csökkentése azon európai uniós elvárás, amelyet az Európai Bizottság által elfogadott Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben és az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerrel szóló 2020. december 16-i (EU) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti kondicionálási eljárásban is vállalt Magyarország, mind az uniós forrásból megvalósuló, mind pedig a tisztán nemzeti forrásból megvalósuló közbeszerzések tekintetében.⁸

A Hatóság a fent részletezett céloknak és a 1082/2024. Korm. határozat szerinti feladatnak megfelelően, a jelen módszertan kidolgozásával nyújt segítséget az ajánlatkérők részére az intézkedési tervek összeállításához.

2. Egyajánlatos közbeszerzések vizsgálata

A közbeszerzési piacon tapasztalható verseny intenzitásának egyik meghatározó mérőszáma az egyajánlatos eljárások, vagy eljárási részek alakulása, amely olyan közbeszerzési eljárásokra vagy részekre vonatkozik, ahol egyetlen ajánlat vagy részvételi jelentkezés érkezik be, függetlenül attól, hogy az ajánlattevők közösen nyújtották-e be azt. Az a közbeszerzési eljárás vagy eljárási rész nem minősül egyajánlatosnak, amely során

⁶ <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1099154>

⁷ a közbeszerzések hatékonyságának javítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 1027/2021. (II. 5.) Korm. határozat 1. pont

⁸ <https://archive.palyazat.gov.hu/helyreallitasi-es-ellenallokepességi-eszköz-rrf>

több ajánlat vagy részvételi jelentkezés kerül benyújtásra, de később csak egyetlen bizonyul ezek közül érvényesnek.

A 63/2022. Korm. rendelet 5. §-a határozza meg azon ajánlatkérők körét, akik intézkedési terv tételére kötelezettek. Eszerint „(1) Ha egy ajánlatkérő esetében az egyajánlatos közbeszerzések aránya – az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzések körében – a tárgyévet megelőző naptári évben a 20%-ot meghaladta, az ajánlatkérő köteles a tárgyévre vonatkozóan intézkedési tervet (a továbbiakban: intézkedési terv) készíteni az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentésére vonatkozóan, az adott évre irányadó közbeszerzési tervére figyelemmel. Az ajánlatkérő az intézkedési tervet a tárgyév március 31-ig az EKR-ben nyilvánosan közzéteszi.

(2) Az (1) bekezdés nem alkalmazandó azon ajánlatkérők esetén, amelyek a tárgyévet megelőző naptári évben kevesebb mint öt, az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzést folytattak le.

(3) Az ajánlatkérő az (1) bekezdés szerinti intézkedési tervben megvizsgálja és bemutatja különösen azt, hogy milyen lehetséges okai voltak a vizsgált évben az egyajánlatos közbeszerzések magas számának a közbeszerzési eljárásai során, milyen intézkedéseket tesz, illetve milyen beszerzési gyakorlatot kíván alkalmazni annak érdekében, hogy a tervezett beszerzéseinél biztosítsa a lehető legnagyobb versenyt, és az egyajánlatos közbeszerzéseinek a száma a lehető legalacsonyabb szintre csökkenjen.

(4) Az EKR adatait alapul véve, az intézkedési terv közzétételére kötelezett ajánlatkérők listáját – megjelölve az egyajánlatos közbeszerzések arányát és a lefolytatott közbeszerzések darabszámát – a miniszter legkésőbb az adott év január 31. napjáig az EKR honlapján közzéteszi.

(5) A miniszter a (4) bekezdés szerinti ajánlatkérők listájának közzétételéről haladéktalanul tájékoztatja a Közbeszerzési Hatóságot.”

Amennyiben tehát egy ajánlatkérő az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzéseiben az egyajánlatos közbeszerzések aránya az érintett ajánlatkérő által lefolytatott közbeszerzési eljárások vagy eljárási részek 20%-át a tárgyévben meghaladja, és az adott ajánlatkérő a tárgyévben legalább 5 darab, az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzési eljárást folytatott le, részajánlattételi lehetőség esetén részenként számítva, akkor az az ajánlatkérő köteles a következő naptári évre vonatkozóan, az adott év március 31. napjáig intézkedési tervet közzétenni az EKR-ben.

A 63/2022. Korm. rendelet 4. §-a tartalmazza, hogy az egyes ajánlatkérők az általuk lefolytatott egyajánlatos közbeszerzések számának és arányának meghatározása vonatkozásában mit kötelesek figyelembe venni. E tekintetben kiemelendő, hogy az egyajánlatos közbeszerzések vizsgálata szerződésalapú statisztikai adatokkal történik, a

63/2022. Korm. rendelet szerinti metódus az Európai Bizottság Egységes Piaci Eredménytábla szerinti módszertant veszi alapul.^{9 10}

A 63/2022. Korm. rendelet 4. § (1)-(2) bekezdése szerint „(1) Az 5. § (1) bekezdése szerinti arány és az 5. § (2) bekezdése szerinti darabszám kiszámításakor az EKR adatait kell alapul venni. A Kbt. 61. § (5) bekezdése szerinti részajánlattételi lehetőség biztosítása esetén a közbeszerzések számát közbeszerzési eljárási részenként kell figyelembe venni.

(2) Az 5. § (1) bekezdése szerinti arány és az 5. § (2) bekezdése szerinti darabszám kiszámításakor az érintett közbeszerzések vonatkozásában az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzétételének időpontja irányadó.”

Fontos továbbá, hogy a vizsgálat során nem a közbeszerzési eljárás megindításának, azaz a közbeszerzési eljárást megindító felhívás feladásának az időpontja irányadó, hanem az eredményről szóló tájékoztató hirdetmény közzétételének időpontja. Így előfordulhat, hogy az adott tárgyév vonatkozásában számolt darabszám tekintetében az ajánlatkérőnek a tárgyévet megelőző naptári évben megindított közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződést, a tárgyévben közzétett eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény okán, a tárgyévben kell a számítások során figyelembe vennie.

A 63/2022. Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése szerint az arány és a darabszám kiszámításakor figyelmen kívül kell hagyni az alábbiakat:

- „a) az eredménytelen közbeszerzési eljárásokat vagy eljárási részeket,*
- b) a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokat,*
- c) a keretmegállapodás alapján megvalósított beszerzéseket,*
- d) a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokat és*
- e) a hirdetmény nélküli koncessziós beszerzési eljárásokat.”*

A 63/2022. Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésével összefüggésben kiemelendő, hogy 2023. február 28. napját megelőzően a 63/2022. Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése tekintetében kivételi kört képeztek a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló eljárások, valamint a dinamikus beszerzési rendszer alapján megvalósított beszerzések. A jogszabályhely 2023. február 28. napjától hatályos változása szerint a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló eljárásokat, és a dinamikus beszerzési rendszer alapján megvalósított beszerzéseket is figyelembe kell vennie ajánlatkérőknek a 63/2022. Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerinti arány és a darabszám kiszámításakor.

A 63/2022. Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése alapján a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 29. §-a szerinti közös közbeszerzési eljárás esetén a

⁹ az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet végső előterjesztői indokolása

¹⁰ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

közbeszerzési eljárásokat az ajánlatkérő(k) által a közbeszerzési eljárás lefolytatásával meghatalmazott ajánlatkérő vonatkozásában kell figyelembe venni a számítás során.

A Hatóság felhívja az ajánlatkérők figyelmét, hogy a 63/2022. Korm. rendelet 5. §-a szerinti intézkedési terv készítési kötelezettség csak az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzések esetén vizsgálandó, azonban amennyiben ajánlatkérő a fentiek alapján intézkedési terv tételére köteles, az intézkedési tervben meghatározottak későbbi alkalmazása már az ajánlatkérők által lefolytatott valamennyi közbeszerzési eljárásra alkalmazandó lesz, amennyiben az intézkedési tervben erről az ajánlatkérő külön nem rendelkezik.

3. Ajánlatkérők intézkedési terv készítésére való kötelezése

A 63/2022. Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése alapján a közbeszerzésekért felelős miniszter által, az EKR-ben közzétett Listákban kizárólag az ajánlatkérők által uniós eljárásrendben indított közbeszerzések és az ezekből eredményesen, egy ajánlat benyújtásával lezárult eljárások darabszáma, valamint ezek százalékos aránya került feltüntetésre, melyek alapján ezen ajánlatkérők az egyajánlatos közbeszerzéseik tekintetében felkerültek az intézkedési terv közzétételére kötelezett ajánlatkérők listájára.

A Hatóság megfontolásra javasolja, az intézkedési terv készítését megalapozó eljárások és eljárási részek tekintetében az ajánlatkérők részletesebb tájékoztatását - a könnyebb beazonosíthatósága érdekében - az alábbiakban részletezettek okán.

A Hatóság a Listákon szereplő ajánlatkérők megkeresését tűzte ki célul, annak érdekében, hogy átfogó képet kapjon arról, hogy az intézkedési terv elkészítésére való kötelezés ténylegesen mennyiben segítette ajánlatkérőket annak felismerésében, hogy milyen módon tudják csökkenteni az egyajánlatos eljárásaik számát. A kapcsolódó módszertan kidolgozásával a Hatóság segítséget kíván nyújtani az érintett ajánlatkérőknek az egyajánlatos eredménnyel végződő közbeszerzési eljárások elkerülésében. A Hatóság feladatának teljesítése során a fentiek szerint, az ajánlatkérők megkeresése útján adatgyűjtést végzett.

Az ajánlatkérők által közzétett intézkedési tervek változatos képet mutatnak, az összehasonlíthatóságukat és más adatokkal való összevetésüket megnehezítette, hogy eltérő tartalommal kerültek összeállításra, amely nehézséget okozott a listára kerülést okozó közbeszerzési eljárások beazonosításában.

Az adatgyűjtés során a Hatóság statisztikai adattáblázatait és a Listák adatai között is eltérés mutatkozott az egyajánlatos eljárások számát és arányát tekintve, melyre figyelemmel, a Hatóság az adatok összegyűjtésekor a Listák számait és arányait tekintette irányadónak. A Hatóság vizsgálatot folytatott az intézkedési tervek tekintetében, amelynek része volt az ajánlatkérők meghatározott szempontok szerinti szűrése,

kiválasztása, kérdőív kitöltetése és az eredmények feldolgozása alapján jelentés és jelen módszertan elkészítése.

A Hatóság az ajánlatkérőket a Kbt. 187. § (3) bekezdése szerint kereste meg adatszolgáltatás céljából általános kérdésekkel, valamint az általános kérdéseken túl – figyelembe véve az ajánlatkérők sajátosságait – egyedi kérdéseket is megfogalmazott.

A megkeresett ajánlatkérők döntő többsége úgy nyilatkozott, hogy tudomása volt a 63/2022. Korm. rendelet hatályba lépéséről, azonban az ajánlatkérők 13 %-a semmilyen módon nem kapott tájékoztatást arról, hogy a 63/2022. Korm. rendeletben foglaltak alapján felkerült az intézkedési terv közzétételére kötelezett ajánlatkérők listájára.

Ajánlatkérőknek javasolt minden év január 31. napján az EKR-ben ellenőrizni, hogy szerepelnek-e a közbeszerzésekért felelős miniszter által közzétett aktuális listán. Különösen elvárható ez akkor, ha korábban már szerepeltek a Listák egyikén vagy mindegyikén.

Az ajánlatkérők többsége szerint a közbeszerzésekért felelős miniszter által nyújtott tájékoztatás (továbbiakban: Tájékoztatás) tartalmazta az ajánlatkérő nevét, az ajánlati részek összes számát, az egyajánlatos részek számát, az egyajánlatos részek arányát %-ban és az intézkedési terv közzétételével kapcsolatos feladatokat. Ezzel összefüggésben a megkeresett ajánlatkérők 8,7 %-ának nyilatkozata szerint nem tudta egyértelműen beazonosítani azon közbeszerzési eljárásait, eljárási részeit, amelyek megalapozták az intézkedési terv tételére való kötelezettségét. A Hatóság a beérkezett adatszolgáltatások alapján azonban az ajánlatkérők további 13 %-a tekintetében feltételezi, hogy a nyilatkozata ellenére nem tudta pontosan beazonosítani az intézkedési terv készítésére kötelezés alapjául szolgáló eljárásokat vagy eljárási részeket. Több ajánlatkérő az adatszolgáltatása során jelezte, hogy problémát okozott az eljárások teljes körű beazonosítása, különösen azon ajánlatkérők esetében, ahol nagyobb számú szerződés volt érintett. E tekintetben kiemelendő a kivételi körbe tartozó eljárások körének változása. A dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló eljárások és a dinamikus beszerzési rendszer alapján megvalósított beszerzések egyes ajánlatkérői tájékoztatások alapján a 63/2022. Korm. rendelet 5. §-a alapján közzétett Listák számadatai alapján mégsem kerültek figyelembe vételre.

Az ajánlatkérők adatszolgáltatására és a 63/2022. Korm. rendeletben foglaltakra tekintettel, a megvalósult jogszabályváltozás okán a Hatóság felhívja az ajánlatkérők figyelmét, hogy a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló eljárások és a dinamikus beszerzési rendszer alapján megvalósított beszerzések a 63/2022. Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerinti arány és az 5. § (2) bekezdése szerinti darabszám kiszámításakor figyelembe vételre kerülnek.

A Hatóság szerint – tekintettel a Hatóság és az ajánlatkérők által is észlelt eltérésekre – célszerű lenne az intézkedési terv készítésére kötelezett ajánlatkérők érintett eljárásait és azok részeit a pontos beazonosításra alkalmas módon megjelölni a részükre küldött Tájékoztatóban és a Listákon, amellyel az ajánlatkérők számára egyértelművé válna az érintett eljárások köre, valamint a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló eljárások és a dinamikus beszerzési rendszer alapján megvalósított beszerzések figyelembe vételének kérdése. Amennyiben ajánlatkérők a jövőben a fentiekben részletezett diszkrepanciákat tapasztalnak, vagy nem egyértelmű számukra, hogy miért kerültek fel a Listára, a Hatóság javasolja a közbeszerzésekért felelős miniszter, vagy a mindenkor illetékes szervezet megkeresését ennek feloldása érdekében.

4. Az intézkedési terv javasolt felépítése

A 63/2022. Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése rendelkezik az intézkedési terv minimális tartalma tekintetében, mely szerint az ajánlatkérő az intézkedési tervben megvizsgálja és bemutatja különösen azt, hogy milyen lehetséges okai voltak a vizsgált évben az egyajánlatos közbeszerzések magas számának a közbeszerzési eljárásai során, milyen intézkedéseket tesz, illetve milyen beszerzési gyakorlatot kíván alkalmazni annak érdekében, hogy a tervezett beszerzéseinél biztosítsa a lehető legnagyobb versenyt, és az egyajánlatos közbeszerzéseinek a száma a lehető legalacsonyabb szintre csökkenjen.¹¹ A 63/2022. Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése alapján ajánlatkérő az intézkedési tervet a tárgyév március 31-ig az EKR-ben nyilvánosan közzéteszi.

A 63/2022. Korm. rendelet nem tartalmaz további tartalmi előírásokat az intézkedési tervek összeállítására vonatkozóan, azonban az ajánlatkérők számára a közbeszerzésekért felelős miniszter két alkalommal tette közzé az egyajánlatos közbeszerzések elkerülését segítő módszerekről és gyakorlatokról szóló útmutatóját.

A 63/2022. Korm. rendelet alapján, az ajánlatkérőknek meg kell jelölniük, hogy meglátásuk szerint az egyajánlatos közbeszerzések magas számának milyen lehetséges okai voltak, majd a közbeszerzési eljárásaik során megszerzett tapasztalatuk alkalmazásával olyan új, a korábbi gyakorlatuktól eltérő intézkedések meghozatalát várja el a jogszabály, amely az eddigieknél nagyobb mértékben megnyitja a versenyt és ezáltal csökken az egyajánlatos eljárások, eljárási részek száma.

A Hatóság az adatgyűjtése során rögzítette, hogy az ajánlatkérők által közzétett intézkedési tervek jelentős mértékű eltérést mutatnak, mind tartalmuk, mind terjedelmük tekintetében, ami megnehezíti az egyes intézkedési tervek egymással és a további adatokkal való összehasonlítását, valamint az érintett eljárások beazonosítását.

¹¹ 63/2022. Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése

Az intézkedési tervek tartalma tekintetében a Hatóság a következő tagolás alkalmazását javasolja:

- I. Az intézkedési terv készítési kötelezettséget megalapozó közbeszerzési eljárások beazonosítható módon történő felsorolása.
 - a. e körben javasolt a közbeszerzési eljárások beszerzési tárgyanként való csoportosítása;
 - b. relevancia szempontjából további alszemponatok szerinti bontás is beiktatható, például speciális vagy „márkafüggő” beszerzések, adott esetben ajánlatkérő egyedi igényeinek elkülönítésével.
- II. Annak bemutatása, hogy ajánlatkérő szerint milyen okai voltak a vizsgált évben az egyajánlatos közbeszerzések magas számának. Javasolt az okok bemutatását az I. pont szerinti csoportosítás tekintetében elvégezni, kiemelve az ajánlatkérő által ismert piaci sajátosságokat, az ajánlattevői ismert magatartásokat, a potenciális ajánlattevők számosságát, a beszerzés egyediségére vagy speciális voltára történő részletes ajánlatkérői álláspontot.
- III. Ajánlatkérő folyamatosan felmerülő beszerzési igényei tekintetében:
 - a. javasolt kiemelni azokat a beszerzési tárgyakat, ahol az elmúlt évek tekintetében nem történt számottevő változás az ismert okok feltüntetésével, kitérve a választott eljárástípus, az alkalmazott alkalmassági feltételek, egyéb szerződéses feltételek vizsgálatára;
 - b. azon esetekben, ahol történt változás a beérkezett ajánlatok száma tekintetében, például több ajánlat benyújtásával zárult közbeszerzési eljárást követően a vizsgált évben egy ajánlat került benyújtásra, javasolt megvizsgálni a változás lehetséges okait, a választott eljárástípus, az alkalmasságra vonatkozó ajánlatkérői előírások, egyéb szerződéses feltételek vizsgálatával.
- IV. Ajánlatkérő által elhatározott intézkedések, beszerzési gyakorlatban eszközölt változások részletes leírása.
 - a. adott esetben a folyamatosan felmerülő és az eseti beszerzések tekintetében külön-külön, beszerzési tárgyanként részletezve az elhatározott intézkedések körét;
 - b. az elhatározott intézkedések tekintetében ajánlatkérő meghatározza azok végrehajtási módját, - amennyiben nincs versenykorlátozó hatása - megjelölve, hogy ajánlatkérő mely beszerzései tekintetében kívánja az egyes intézkedéseket alkalmazni

V. Annak meghatározása, hogy ajánlatkérő hogyan vizsgálja és dokumentálja az általa meghozott intézkedések hatásait, a verseny alakulását, az ajánlattevők számát és arányát, beszerzési tárgyanként, adott esetben speciális vagy folyamatos beszerzési igénye tekintetében.

5. Az egyajánlatos közbeszerzési eljárások elkerülése, a verseny szélesítése

A Hatóság feladatának teljesítése során az ajánlatkérők megkeresésére, az ajánlatkérők eljárására helyezte a hangsúlyt azon megfontolásból, hogy az ajánlatkérőknek van ráhatásuk a közbeszerzési eljárások előkészítésekor az eljárás feltételeinek, körülményeinek, a konkrét szempontok és követelmények meghatározására, ezáltal a verseny szélesítésére, valamint az egyajánlatos eljárások számának csökkentésére.

5.1. Előkészítés ¹²

A közbeszerzési eljárás lefolytatását meg kell előznie az alapos előkészítésnek. A Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti hatékony és felelős gazdálkodás elvének az ajánlatkérő úgy tud megfelelni, hogy a közbeszerzési eljárását megfelelő alaposítással készíti elő. A Kbt. 3. § 22. pontja szerint a közbeszerzés előkészítése, az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése. A Kbt. 3. § 22. pontja példalózó felsorolást tartalmaz, kiemelve az előkészítés sarokpontjait, azonban a közbeszerzési eljárások előkészítése körébe tartozó események kimerítő felsorolása nem adható meg, mert az függ többek között az adott eljárás jellegétől, fajtájától, és a beszerzés tárgyától. Mindezzel együtt a közbeszerzési eljárás előkészítése a közbeszerzési eljárások egyik legösszetettebb, nagy körültekintést igénylő része, feltétele a közbeszerzési-jogi, piaci, pénzügyi és műszaki-szakmai ismeretek megléte.

I. Beszerzés tárgya, és mennyisége

Az előkészítés körében kiemelt jelentőségű a beszerzés tárgyának pontos meghatározása, ezt követően az ajánlatkérőnek a beszerzési igényének megfelelően kell a közbeszerzési dokumentumokban meghatároznia a beszerzés tárgyát, illetve biztosítani a közbeszerzésben való minél szélesebb körű versenyt, a Kbt. alapelveinek figyelembevételével.

A Hatóság adatgyűjtése során, az ajánlatkérői nyilatkozatok alapján levonható azon következtetés, miszerint bár az ajánlatkérők egy része a piaci, gazdasági folyamatok

¹² A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatban (2023. február 20.)

<https://kozbeszerzes.hu/media/documents/elokeszitesi-utmutato-mod-2023.pdf>

változását, illetve az olyan különleges körülményeket, mint a háborús vagy járvány helyzetet is megjelölték az egyajánlatos eljárások okaként, az adatszolgáltatások alapján mégis az egyetlen ajánlat beérkezésével záruló eljárások legfőbb forrásának a speciális piacok és a speciális beszerzési termékkörök tekinthetők. Megjegyzendő, hogy ezekben a helyzetekben az ajánlatkérői nyilatkozatok szerint a potenciális ajánlattevők és a kapacitások szűkössége, a helyettesítő termékek hiánya, különleges szakértelem szükségessége, valamint különösen az egészségügyi közbeszerzések tekintetében, azok jellegéből fakadóan kizárólagos, adott esetben márkafüggő forgalmazók, meglévő rendszerekkel való kompatibilis áruk és szolgáltatások valamint szolgáltatók szükségessége okán túlnyomóan ugyanazon ajánlattevői kört és nyertes ajánlattevőt eredményezi.

A Hatóság a fentiekkel összefüggésben javasolja az ajánlatkérőknek a márkafüggő forgalmazók, valamint a meglévő rendszerekkel való kompatibilis áruk beszerzése során a helyettesítő termékek lehetséges felkutatását. A helyettesítő termékek felkutatása érdekében ajánlatkérők törekedjenek hatékony piackutatási eszközöket/módszereket igénybe venni, különösen akkor, ha az ajánlatkérő adott márkafüggő vagy meglévő rendszerekkel való kompatibilis árukra vonatkozó közbeszerzési eljárása vagy eljárási része jellemzően és visszatérően egy ajánlat benyújtásával zárul.

II. Közbeszerzési eljárások ütemezése

Az ajánlatkérők a beszerzések tárgyát és mennyiségét a tárgyévre vonatkozó beszerzések tervezésének időszakában, a közbeszerzési tervezés körében elvégzik. E körben ajánlatkérők azon beszerzési tárgyai tekintetében, amelyek tapasztalatuk szerint egyajánlatos közbeszerzési eljárással érintettek voltak, gondolják át és optimálisan ütemezik a közbeszerzési eljárások megindításának időpontját. Több, hasonló beszerzési tárgyú, vagy nagy értékű beszerzés megindítása lehetőleg ne azonos időben történjen.

III. Piackutatás

Az ajánlatkérőknek szükségszerűen kell bizonyos piacismerettel rendelkezniük a közbeszerzési eljárásaik előkészítésére, a becsült érték meghatározására, az áruk és szolgáltatások, az innovációk sokféleségére tekintettel. Adott esetben a becsült érték meghatározása indikatív ajánlatok bekérése útján valósul meg, melyhez további piackutatás is kapcsolódik.

A Hatóság szerint elengedhetetlen a piac, az ipari fejlődésre, felgyorsult innovációs folyamatokra, kutatás-fejlesztésre tekintettel az áruk és szolgáltatások, valamint a potenciális ajánlattevői kör minél szélesebb körű ismerete, melynek érdekében javasolja, hogy az ajánlatkérők törekedjenek arra, hogy minél részletesebb információkat tudjanak gyűjteni a fentiek tekintetében. Erre számos módszer áll ajánlatkérők rendelkezésére.

Az előkészítés során célszerű a lehetséges ajánlattevők feltérképezése, ajánlattételi hajlandóság monitorozása, elérhetőségek pontosítása. Erre kiváló alapot tud biztosítani az ajánlatkérők meglévő ismerete és tapasztalata, de akár megelőző internetes kutatást is végezhetnek. Amennyiben a becsült érték meghatározása a Kbt. 28. § (2) bekezdés a) pontja alapján a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése útján valósul meg, ajánlatkérők törekedjenek lehetőség szerint legalább kettő indikatív ajánlat rendelkezésre állására, valamint ennek érdekében azok beérkezésére és érvényességi idejére vonatkozóan megfelelő határidőt megállapítani.

Ajánlatkérő piackutatást az adott beszerzés tárgya szerinti megfelelő szakértelemmel rendelkező szakértő közreműködésével is végezhet. Az aktuális piaci viszonyok, és az áruk tekintetében meglévő termékkínálat ismerete hasznos információkkal szolgálhat ajánlatkérők számára (a Közbeszerzési Döntőbizottság D.451/2020. számú határozata).

IV. Előzetes piaci konzultáció

A Kbt. 3. § 22. pontjában megadott példálózó felsorolás tartalmazza az előzetes piaci konzultációt, mint a közbeszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények egyikét. A Kbt. 28. § (4) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel előzetes piaci konzultációt folytathat a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a gazdasági szereplők – tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó – tájékoztatása érdekében. Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést – különösen a releváns információk közlését a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározását – megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében.

Előzetes piaci konzultációt az ajánlatkérő úgy is megvalósíthat, hogy a műszaki leírás tervezetét és a szerződéstervezetet az EKR-ben előzetesen közzéteszi, amelynek véleményezésére az érdeklődő gazdasági szereplők számára lehetőséget biztosít.¹³ Az előzetes piaci konzultáció elsősorban a műszaki leírás és a szerződéses feltételek pontosítását szolgálja, továbbá segítséget nyújt a becsült érték meghatározásához.

Az előzetes piaci konzultáció kötelező alkalmazásának eseteit és feltételeit a 63/2022. Korm. rendelet 1. §-a tartalmazza. Abban az esetben, amikor kötelező az előzetes piaci konzultáció, ott azt a fent hivatkozott kormányrendeletben foglalt elvárásoknak megfelelő módon kell megvalósítani. A Kbt. szerinti nyílt, meghívásos és tárgyalásos közbeszerzési eljárás, a versenypárbeszéd, valamint a Kbt. 117. §-a szerinti közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő köteles a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci

¹³ Kbt. 28. § (5) bekezdése

konzultációt alkalmazni, ha a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban nem írja elő a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi indokot.¹⁴

Az előzetes piaci konzultáció alkalmazása egyebekben nem zárja ki azt, hogy ajánlatkérő azt megelőzően egyéb módon végezzen piackutatást az aktuális ajánlattevői kör és termékkínálat tekintetében. A Hatóság szerint célravezető lehet a minél szélesebb körben, előzetesen is több módszerrel végzett ajánlatkérői monitoring tevékenység.

Az előzetes piaci konzultáció során az ajánlatkérő köteles legalább:

- a) a közbeszerzés tárgyát, a műszaki leírás, az alkalmassági követelmények és az értékelési szempontok tervezetét, valamint a szerződéstervezetet vagy a főbb szerződéses feltételeket a konzultáció meghirdetésekor közzétenni,
- b) a közzétett dokumentumok véleményezésének lehetőségét bármely érdekelt gazdasági szereplő vagy a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet részére biztosítani, továbbá
- c) a beérkezett véleményekről, a véleményekkel kapcsolatos álláspontjáról – amennyiben az ajánlatkérő a beérkezett véleményt figyelmen kívül hagyja, akkor ennek szakmai indokáról – és a vélemények alapján a dokumentumokban végrehajtott érdemi jelentőségű módosításokról összefoglalót készíteni.¹⁵

Ha az ajánlatkérő előzetes piaci konzultációt folytatott le, és az annak tárgyában lefolytatott közbeszerzési eljárás eredménytelen lett, az ajánlatkérő az azonos tárgyban lefolytatott új közbeszerzési eljárást megelőzően nem köteles újabb előzetes piaci konzultációt lefolytatni.¹⁶

Az előzetes piaci konzultáció nem kizárólag a potenciális ajánlattevőkkel folytatható, lehetőség van arra, hogy független szakértők vagy érintett hatóságok is bekapcsolódjanak a konzultáció folyamatába.

Rendkívül fontos az előzetes piaci konzultáció dokumentálása, valamint annak az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése szerinti EKR-be való feltöltése.

Innovatív megoldások, speciális beszerzési igény esetén kiemelten jelentős lehet az előzetes piaci konzultáció lefolytatása, mivel megfelelő innovatív megoldások már létezhetnek, vagy esetleg előállíthatók a meglévő megoldások módosításával, ötvözésével,

¹⁴ 63/2022. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése

¹⁵ 63/2022. Korm. rendelet 1. § (5) bekezdése

¹⁶ 63/2022. Korm. rendelet 1. § (7) bekezdése

a piac ezenkívül képes lehet arra is, hogy időben innovatív megoldást dolgozzon ki, ha erre lehetősége nyílik. Ennek érdekében ajánlatkérő az általa ismert piaci szereplőket tájékoztathatja a megindított előzetes piaci konzultációról és annak elérhető dokumentumairól, továbbá ajánlatkérő meghívhat piaci szereplőket az előzetes piaci konzultációra, azonban ebben az esetben erre célszerű – a felkért piaci szereplők megjelölése nélkül – az előzetes piaci konzultációra történő felhívásban utalni.

Célszerű ajánlatkérőnek pontosan meghatározni, hogy mely részekkel, fejezetekkel, műszaki megoldásokkal kapcsolatban vár észrevételeket, javaslatokat. Ezt követően kiemelt jelentősége van annak, hogy ajánlatkérő kiértékelje az előzetes piaci konzultáció során beérkezett észrevételeket, amelynek érdekében tényleges kommunikációt is folytathat ajánlatkérő a résztvevőkkel, mely alapján levonhatja a közbeszerzési eljárás tekintetében releváns és építő következtetéseket, szükség esetén átértékelheti és módosíthatja a műszaki tartalmat, a becsült értéket vagy a szerződéses feltételeket, egyben véglegesítheti a közbeszerzési dokumentumokat.

Érdemes ajánlatkérőknek a piaci szereplőkkel kapcsolatot tartani az előzetes piaci konzultációt követően is, különösen abban az esetben, ha az előzetes piaci konzultáción való részvételt nem követi ajánlattételi hajlandóság a gazdasági szereplők részéről.

Ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni az előzetes piaci konzultáció alatt is, hogy a verseny tisztaságára, a nyilvánosságra, az átláthatóságra, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesüljenek.

A Hatóság adatgyűjtése során az ajánlatkérők 73,9 %-a nyilatkozott úgy, hogy alkalmazza az előzetes piaci konzultációt a közbeszerzési eljárásait megelőzően. Azon ajánlatkérők, amelyek kifejezetten nem alkalmazzák, ennek okaként az előzetes piaci konzultáció időigényességét, az általuk egyébként is már minimálisra egyszerűsített követelményeket, illetve a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazását jelölték meg.

Az ajánlatkérők 69,6 %-a akként nyilatkozott, hogy alkalmazza a közbeszerzési eljárásai során a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot. Azon ajánlatkérők, amelyek nem alkalmazzák, okként a speciális termékkört, az előzetes piaci konzultáció, a dinamikus beszerzési rendszer illetve keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás alkalmazását jelölték meg.

Összegezve, az ajánlatkérők nyilatkozatai alapján szinte valamennyi ajánlatkérő alkalmazza a 63/2022. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően vagy az előzetes piaci konzultációt vagy a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot, több ajánlatkérő pedig mindkét lehetőséggel él.

Az ajánlatkérők részére a Miniszterelnökség útmutatót bocsátott ki az előzetes piaci konzultáció alkalmazásával összefüggésben.¹⁷

V. Szakértelem biztosítása

Az ajánlatkérők általi gondos előkészítés egy rendkívül összetett és számos szakterületet érintő folyamat, amely már önmagában predesztinálja a közbeszerzési eljárás eredményességét és sikerességét. Ajánlatkérőnek a beszerzési igény felmerülésével egyidőben át kell gondolnia a közbeszerzési eljárás lefolytatásához szükséges szakértelmek körét, és az előkészítés fázisában gondoskodnia kell arról, hogy minden szükséges szaktudás a rendelkezésére álljon. A közbeszerzési eljárás, valamint annak előkészítése során az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek együttesen rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel (figyelemmel a Közbeszerzési Döntőbizottság D.53/8/2020. számú határozatában foglaltakra). Számos ajánlatkérő nem rendelkezik a saját szervezetén belül a szükséges szakértelmek összeségével, így az előkészítésben résztvevők kiválasztásának időigényével, adott esetben közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettségével is számolnia kell.

A meglévő, saját személyi állomány, mind adminisztratív, mind szakmai területen történő képzésével ajánlatkérő naprakész, a gyakorlatban is alkalmazható ismeretekkel rendelkező munkatársaival javíthatja továbbá a saját szervezetén belüli hatékonyságát.

VI. Közbeszerzési szabályzat

A Kbt. 27. § (1) - (2) bekezdései szerint az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket vagy testületeket. A közbeszerzési szabályzatban vagy amennyiben nem rendelkezik általános jellegű közbeszerzési szabályzattal, a közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően ajánlatkérőnek meg kell határozni az ajánlatkérő nevében eljárók körét, valamint az ajánlatkérő nevében az EKR alkalmazására vonatkozó jogosultságok gyakorlásának rendjét.

A Hatóság szerint célravezető és munkaszervezési megfontolásból is támogatandó az ajánlatkérők által általános hatályú közbeszerzési szabályzat létrehozása, amelyben ajánlatkérő részletesen lefekteti a közbeszerzési eljárások tekintetében a döntések meghozatalának rendjét, a közbeszerzési eljárások előkészítése és lebonyolítása során alkalmazott munkafolyamatok leírását.

¹⁷ <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1094774>

VII. Eljárástípus választása

Ajánlatkérőnek minden esetben többek között a közbeszerzési eljárás valamennyi adottságára, sajátosságára, a becsült értékre, a beszerzés tárgyára tekintettel kell az alkalmazni kívánt eljárástípust kiválasztania.

A Hatóság megkeresésére az ajánlatkérők úgy nyilatkoztak, hogy a közbeszerzési eljárásaik előkészítése során leginkább a legszélesebb körű verseny biztosításával, közbeszerzési szakértő segítségével, a beszerzés tárgya alapján, az eljárás sajátosságára és műszaki tartalomra figyelemmel választják meg az alkalmazni kívánt eljárástípust.

Az ajánlatkérők csaknem fele nem vizsgálja, hogy a beszerzési igénye, azon beszerzési tárgyak tekintetében, melyek felülreprezentáltak az egyajánlatos eljárásokban, megvalósítható lenne-e más eljárástípus választásával. Az ajánlatkérők 21,7 %-a szerint határozottan nem, az ajánlatkérők mindösszesen 13 %-a nyilatkozott akként, hogy a beszerzési igénye más eljárástípus választásával is kielégíthető lenne.

Kiemelendő, hogy az ajánlatkérők akként nyilatkoztak, hogy az egyajánlatos eljárásaikban érintett, sajátos beszerzési tárgyak esetében – mint például a földgáz, az élelmiszer alapanyagok, az orvosi anyagok és eszközök – jellemzően és visszatérően csak egy ajánlattevő vesz részt az eljárásban, amelynek oka a speciális termékkör, a speciális piac.

Az ajánlatkérők eljárásai közül meghatározó a nyílt eljárástípus, ezenkívül a tárgyalásos, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás és a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazása is előfordul.

A Hatóság felhívja az ajánlatkérők figyelmét a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás lehetőségére, amennyiben az megfelelő lehet az ajánlatkérők folyamatosan felmerülő beszerzési igényeinek megvalósítására, vagy azon beszerzési igényük kielégítésére, mely az elmúlt évek tapasztalatai és a Hatóság részére nyújtott tájékoztatásuk szerint jellemzően és visszatérően csak egy ajánlat benyújtásával zárul.

5.2. Közbeszerzési dokumentumok^{18 19}

A Kbt. 3. § 21. pontja tartalmazza a közbeszerzési dokumentumok definícióját, mely szerint ebbe a gyűjtőfogalomba tartozik minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy

¹⁸ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról (2023. november 16.)

<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-alkalmassagi-feltetelek-eloirasaval-kapcsolatos-szabalyokrol/>

¹⁹ A Közbeszerzési Hatóság Elnökének közleménye (2024. február 22.)
<https://kozbeszerzes.hu/media/documents/kozlemeny-20240222.pdf>

koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetmény, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztatás, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.83/18/2018. számú határozatában kifejtette, hogy az alapelvek megkövetelik, hogy az eljárás valamennyi feltétele és szabálya érthetően, pontosan és egyértelműen legyen megfogalmazva, valamennyi ajánlattevő az általános gondosság mellett megértse az előírások pontos tartalmát és azonosan tudja értelmezni őket és az ajánlatkérő egységes előírások alapján ellenőrizze, hogy az ajánlattevők ajánlatai megfelelnek-e az általa előírt követelményeknek.

A közbeszerzési dokumentumok, az azokban foglalt ajánlatkérői előírások nem eredményezhetnek indokolatlan versenyszűkítő hatást.

I. Részajánlattétel vizsgálata

Az ajánlatkérő a Kbt. 61. § (4) bekezdése alapján köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, az eljárást megindító felhívásban köteles megadni ennek indokát.

Az ajánlatkérő által elvégzett vizsgálat két részből áll. Ajánlatkérőnek azt kell megvizsgálnia, hogy a beszerzés tárgyának a jellege lehetővé teszi-e a részekre történő ajánlattételt. Amennyiben a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi a beszerzés részekre osztását, következő lépésként az ajánlatkérőnek azt kell ellenőriznie, hogy a szerződés(ek)hez kapcsolódó további körülmények indokolják-e a közbeszerzés részekre történő felosztását.

A Kbt. céljával és alapelveivel összhangban az ajánlatkérők nagyfokú szabadsággal rendelkeznek annak eldöntése körében, hogy a beszerzésüket bármely célszerűségi okra alapítva nem részajánlattétel biztosításával folytatják le.

A Hatóság javasolja az ajánlatkérőknek, hogy lehetőség szerint éljenek a részajánlattétel biztosításának eszközével, amennyiben az összegegyeztethető a gazdasági, műszaki észszerűség kritériumával, figyelemmel a Közbeszerzési Döntőbizottság D.26/12/2020. számú határozatában foglaltakra, mely szerint „Szakmai és valós, igazolt gazdaságossági szempontok hiányában nem áll fenn az egységes beszerzés jogszerű alapja pusztán abból az indokból, hogy a szerződésszerű teljesítés egyszerűbb a szerződések számának minimalizálásával, az egy szerződés megkötésével. A közpénzekkel gazdálkodó felelős ajánlatkérő feladata a beszerzési igényt úgy meghatározni, hogy a szükségletei minél nagyobb mértékben, minél

hatékonyabban kielégíthetők legyenek. A részekre történő ajánlattétel kizárása nem alapítható jogszerűen azon indokra sem, hogy félő, a részekre történő ajánlattétel biztosításával egyes részek eredménytelenek lesznek, mely a projekt teljesítését veszélyeztetheti. Amennyiben az ajánlatkérő nem tudja egyértelműen igazolni, hogy a beszerzése tekintetében olyan kutatási eredménnyel rendelkezik, mely egyértelműen a beszerzés egy egységként történő megvalósítását támasztja alá, vagy amely a beszerzés szakmai szempontból történő megbonthatatlanságát igazolja, úgy az ajánlatkérő nem hivatkozhat alappal a részajánlattétel kizárására."

II. Alkalmassági követelmények

Az alkalmassági követelmények azon alapvető előírások, melyek megléte esetén az ajánlattevő alkalmas a szerződés teljesítésére. A Kbt. 65. § (3) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.

A Hatóság felhívja az ajánlatkérők figyelmét, hogy az előírt követelmények a ténylegesen minimumra korlátozva, az adott közbeszerzés részletesen specifikált tárgyával egyenértékű teljesítményekre figyelemmel kerüljenek előírásra (a Közbeszerzési Döntőbizottság D.421/20/2022. számú határozata).

A Hatóság adatgyűjtése során az ajánlatkérők 91,3 %-a nyilatkozott úgy, hogy a közbeszerzési eljárások tekintetében meghatározott alkalmassági követelmények nem lehetnek az okai annak, hogy az érintett eljárásokban csak egy ajánlat érkezett. Ezzel kapcsolatban az ajánlatkérők 13 %-a elképzelhetőnek tartja azt, hogy az alkalmassági követelmények enyhítésével növekedne a potenciális ajánlattevők részvételi hajlandósága.

III. Értékelési szempontok

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban határozza meg azokat a szempontokat, amelyek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához szükségesek. Ezeknek a szempontoknak a Kbt. 76. § (6) bekezdése értelmében a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk, nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek, hanem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőként kell alapulniuk, minden esetben objektív, továbbá a teljesítés során mérhető és számon kérhető előírásként kell megjeleníteniük, biztosítaniuk kell a Kbt. alapelveinek érvényesülését, továbbá nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését. Az értékelési szempontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága.

A Kbt. 76. § (3) bekezdésében rögzített kritériumok többnyire a műszaki leírásban is megjelennek, ezért az ajánlatkérők a műszaki leírások összeállítása során vegyék figyelembe a Kbt. alapelveit, törekedjenek a műszaki leírás versenysemleges megfogalmazására. A Kbt. 58. § (2) bekezdése alapján a műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. Fontos jogszabályi követelmény, hogy a műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során. E körben kiemelt jelentőséggel bír az ajánlatkérők piackutatása, vagy az előzetes piaci konzultáció eredménye. A műszaki leírásban meghatározott termékspecifikumokat a verseny szélesítése érdekében csak a legszükségesebb mértékben kell körülírni, figyelemmel az egyenértékűség kérdésére.

IV. Szerződéstervezet

Az ajánlattevők a közbeszerzési eljárásban való részvételüket a felhívásban és a műszaki tartalomban meghatározottak alapján mérlegelik. Ezzel összefüggésben az ajánlatkérőknek olyan ellenőrzési és dokumentálási, pénzügyi és felelősségi szerződéses feltételeket kell a közbeszerzési dokumentáció körében az ajánlattevők rendelkezésére bocsátani, amely alapján a tervezett beruházás megvalósítható. Ajánlatkérők gondolják át az előkészítés során, különösen a jellemzően és visszatérően egyajánlatos közbeszerzéseik tekintetében, hogy adott esetben a szerződéstervezetben lefektetett feltételek egyszerűsítésével elérhető-e a verseny szélesítésére ható eredmény.

5.3. Monitoring

Annak érdekében, hogy az ajánlatkérők naprakész és statisztikailag értékelhető adatokkal rendelkezzenek, célravezető nyomon követniük a közbeszerzési eljárásaik, különösen az egyajánlatos eljárásaik számának és arányának alakulását, optimálisan pár év távlatában. E körben érdemes figyelemmel lenniük az alkalmazott eljárástípusokra, az alkalmassági követelményekre, egyéb szerződéses feltételekre. Különös figyelmet kell fordítani azon beszerzésekre, melyek több ajánlattevős beszerzésből az idők során egyajánlatossá váltak, vagy éppen ellenkezőleg, egyajánlatos eljárásból több résztvevőssé fejlődtek. Ezzel összefüggésben javasolt vizsgálni azt, hogy milyen okok vezethettek az egyik vagy akár a másik eredményre, adott esetben piaci folyamatok, vagy az ajánlatkérő által előírtak okozták-e a változást. A monitoring eredmények, valamint az abból levonható következtetések tekintetében ajánlatkérők közbeszerzési szakember segítségét is kérhetik.

Hangsúlyozandó, hogy a Hatóság megkeresésére szinte valamennyi ajánlatkérő úgy nyilatkozott, hogy azóta folyamatosan nyomon követi az egyajánlatos eljárásai alakulását, hogy intézkedési terv készítésére kötelezett.

6. Összefoglaló

A Hatóság adatgyűjtése során az ajánlatkérők úgy nyilatkoztak, hogy az egyajánlatos közbeszerzési eljárásaik csökkentése érdekében többek között elhatározták a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok és a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerint előzetes piaci konzultáció alkalmazását, az alkalmassági követelmények egyszerűsítését, saját szakemberek képzését, a minimumkövetelmények felülvizsgálatát, illetve a részajánlattétel lehetőségének vizsgálatát.

Az ajánlatkérők - az előbbiekkal egyezően - a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok és a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerint előzetes piaci konzultáció alkalmazásával, az alkalmassági követelmények egyszerűsítésével, a piac előzetes felmérésével, részajánlattétel lehetőségével, a műszaki leírás versenysemleges megfogalmazásával kívánták a versenyt élénkíteni.

Az ajánlatkérők 60,9 %-a szerint az elhatározott intézkedések segítették az egyajánlatos közbeszerzési eljárások elkerülését, míg az ajánlatkérők 21,7 %-a ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett, továbbá a megkérdezettek 13 %-a szerint csak részben voltak hatással a meghozott intézkedések a későbbi eljárásokra.

A megkérdezett ajánlatkérők túlnyomó része szerint a speciális beszerzési tárgy, a speciális tevékenységi kör, a bizonytalan gazdasági/piaci helyzet, kisebb részben a koronavírus-járvány és az orosz-ukrán háborús helyzet okozza/okozta azt, hogy az érintett közbeszerzési eljárásaikban egy ajánlat érkezett.

Ezen ajánlatkérői nyilatkozatok alapján levonható azon következtetés, miszerint bár az ajánlatkérők egy része a piaci, gazdasági folyamatok változását, illetve az olyan különleges körülményeket, mint a háborús vagy járvány helyzetet is megjelölték az egyajánlatos eljárások okaként, az adatszolgáltatások alapján mégis az egyetlen ajánlat beérkezésével záruló eljárások legfőbb forrásának a speciális piacok és a speciális beszerzési termékkörök tekinthetők. Megjegyzendő, hogy ezekben a helyzetekben az ajánlatkérői nyilatkozatok szerint a potenciális ajánlattevők és a kapacitások szűkössége, a helyettesítő termékek hiánya, különleges szakértelem szükségessége, valamint különösen az egészségügyi közbeszerzések tekintetében, azok jellegéből fakadóan kizárólagos, adott esetben márkafüggő, termékspecifikus forgalmazók, valamint szolgáltatók okán túlnyomóan ugyanazon ajánlattevői kört és nyertes ajánlattevőt eredményezi.

A fentiekben foglaltakon túl ajánlatkérők tapasztalatuk és a piacismeretük alapján törekedjenek olyan intézkedések meghozatalára, amelyek segítik az egy ajánlat benyújtásával végződő közbeszerzési eljárások számának csökkentését. E körben a jó gyakorlat megalkotása érdekében a beszerzési sajátosságaikra tekintettel javasolt lehet az ajánlatkérők egymással való párbeszéde is, tapasztalatcsere a piacismereti kérdések vonatkozásában.