

TÁTRAI Tünde

A KÖZBESZERZÉS JOGI ÉS HATÉKONYSÁGI ASPEKTUSAI

A közpénzelköltség hatékonyságát hazai viszonylatban az éves közpénzköltség nagyságával és az alkalmazott eljárás típusok, beszerzési tárgyak számával, értékével kapcsolatosan van lehetősége a hivatalos statisztikák elemzése során az érdeklődőnek vizsgálni. A törvény preambulumban található „a közpénzek ésszerű felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása” célrendszer csak részben érvényesül. A tanulmány arra kíván rávilágítani, hogy a hazai közbeszerzés-kutatás eredményei alapján milyen elképzelés van a GDP közel 5%-án hatékony elköltésről Magyarországon. Vajon valódi akadály-e a közbeszerzés a tisztességtelen versenynek, s elősegíti-e a piaci folyamatok érvényesülését annak szabályozása. A szerző választai rávilágítanak a közbeszerzési piaci folyamatok, gyengeségek, kevésbé hatékony megnyilvánulások és kritikus vélemények okaira, melyek közvetlen kapcsolatban vannak a közbeszerzés válságos helyzetével, s azonosítják azokat a kritikus pontokat, melyeken érdemes változtatni egy reménybeli hatékonyabb állapot, piaci egyensúlyi helyzet kialakítása érdekében.

Kulcsszavak: közbeszerzés, kormányzati beszerzések, válság, elektronikus közbeszerzés, piaci hatékonyság

A magyar közbeszerzési mindennapokat a jogalkotó (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, esetenként a Miniszterelnöki Hivatal), a Közbeszerzések Tanácsa mint csúcshelyettesítő, valamint civil érdekképviseleti szervezetek (Transparency International, Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadó Szövetsége, Közbeszerzési Jogászok Országok Szövetsége), valamint esetenként kutatók, magánszemélyek eseti megnyilatkozásai, kezdeményezései, véleménynyilvánításai jellemzik. Kutatási eredmények többnyire kevésbé vannak hatással a jogi környezetre, melynek egyértelműen meghatározó szerepe van a hazai közbeszerzési gyakorlat alakításában. A folyamatok, melyek a jogszabályok módosulásához, megújításához vezetnek, azonban kalandos utat járnak be, mely jogszabályok sorsa vagy a Parlamentben (törvény) vagy a kormányülésen (kormányrendelet, kormányhatározat) dőlnek el. A közbeszerzések világát a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény és számtalan kormányrendelet, kormányhatározat szabályozza, mely jogszabályi környezet folyamatos változása mellett kénytelenek a piaci szereplők, beleértve az ajánlatkérőket, ajánlattevőket, közbeszerzési tanácsadókat. Különösen nehéz helyzetben vannak az EU-forrásból támogatott közbeszerzési eljárásokat

kezdeményezőket, akik sok esetben a közbeszerzési piac új szereplőiként csak a támogatás erejéig kénytelenek a szabályrendszerben eligazodni.

A hazai közbeszerzési piacon tehát egy nehezen kiszámítható keretrendszerben, állandó egyensúlytalan állapotban költenek el közel 1600-1800 milliárd forintot, mely piacot egy 1996 óta változatlan intézményrendszer, továbbá folyamatosan változó felelős tárcák ad hoc ötletei és stratégiai elképzelések hiánya jellemzi. Ebben a keretrendszerben kívánjuk a közbeszerzés jogi és hatékonysági aspektusait feltárni és meghatározni a kritikus pontokat a jelen helyzetből való elmozdulás érdekében.

Közbeszerzés-történelem

A vonatkozó EU-irányelvekben¹ a hatékonyságot a hatékony verseny biztosításához szükséges eljárást megindító hirdetmény közzététele, az ajánlattevők alkalmasságának megítélése és az szerződés odaítélésének szempontjai között találjuk. Hazánkban a közbeszerzés során a törvény értelmében harcolunk a feketemunka, a körbetartozások ellen, támogatjuk a kortárs kultúrát, azonban sem makro-, sem mikroszinten nem történik

meg annak elemzése, hogyan változott 1995 óta létező közbeszerzés-történelmünk során a közpénzek elköltésének formája, célja. A közbeszerzésekre jellemző statisztikai-adathiány rányomja a bélyegét következtéseinkre is, tekintettel arra, hogy csak a központosított közbeszerzéssel kapcsolatban jelent meg egyedül komolyabb szakcikk, mely² a centralizált rendszerben beszerzett termékek sajátosságait elemezte, fókuszálva a termékek származási helyére. Összességében tehát elmondható, hogy a statisztikai adatok hiánya miatt rendkívül kevés információ van a közpénzek elköltésének eredményéről, és ennek megfelelően annak hatékonyságáról.

E témához kapcsolható a Budapesti Corvinus Egyetem kutatása³, mely a hazai közbeszerzés versenyképességét elsősorban az ajánlattevőket és ajánlatkérőket terhelő díjak, adminisztratív nehézségek szempontjából vizsgálta. Az eredmények alapján elmondható, hogy például az ún. hivatalos közbeszerzési tanácsadói rendszer kötelező igénybevétele közösségi értékhatár felett és EU-támogatások esetén, továbbá a hirdetmény-közzétételi díj egyaránt olyan mértékben terheli a közbeszerzési piacot, melynek következményeivel a jogalkotó nem számolt. Hasonlóképpen nem elemezték a 2009-ben elfogadott tisztességes eljárásról szóló törvény azon szabályrendszerét sem, mely további kötelező szakértő-igénybevételt ír elő az eljárások során.

A közbeszerzési eljárások hatékony lefolytatása és a terhelő adminisztratív törvényi kötelezettségek, valamint a közbeszerzés hibás értelmezése rendkívül sok kárt okozott ez idáig is, legyen szó költségvetési szervekről vagy közszolgáltató vállalatokról. Jellemző azonban, különösen a 2004. évtől, tehát az irányelvekkel összhangban megújított szabályozás hatályba lépése óta, a közbeszerzési törvényben megjelenő célok burjánzása. Azaz fokozatosan szokássá vált a közbeszerzési szabályozás felhasználása olyan célok érdekében, melyek csak közvetetten kapcsolódnak a beszerzési eljárásokhoz. Ezek közül érdemes kiemelni a körbetartozások elleni szabályokat, vagy a feketemunka elleni küzdelmet. Az alábbiakban felhívjuk a figyelmet azokra az „innovációkra”, melyek komplexebbé tették a célrendszert, s a túlzottan sok súlypont és prioritás között a hatékony közpénz elköltése háttérbe szorult.

Nemzetközi kitekintés

Közbeszerzésünk sajátos szabályrendszerével, melyet az EU-szabályozás értelmében alakítottak ki, másfél évtizede érintetlen intézményrendszerével, továbbá igen rövid közbeszerzés-történelmével nemzetközi össze-

hasonlításban igen alacsony kulturális szinten maradt. A megújulásra képtelenség jellemezte a szakirodalmi háttér alakulását is. A hazánkban megjelent elemzések elsősorban a jogi háttér boncolgatásával foglalkoznak. A témánkat érintő kérdések közül az elmúlt években elsősorban a korrupció – mint kutatási terület –, emelkedik ki. Ennek kapcsán a GKINET 2009-ben lefolytatott kutatása⁴ egyértelműen olyan technikák megjelenésére utal, melyek közvetett vagy akár közvetlen módon hatással vannak a közpénz elköltésének hatékonyságára. Nemzetközi szinten a téma ennél lényegesen szélesebb spektrumot ölel fel. Az egyik legismertebb Laffont-Tirole munkája, mely a beszerzés szabályozása területén modellértékű alapirodalmat hozott létre. A hazai vállalkozások előnyben részesítésének következménye, a külföldi termékek direkt diszkriminációjával foglalkozó számtalan neves szakcikk áttételesen szintén érinti a kérdést. A „kormányzati” vagy „állami” beszerzések elemzése tehát részben jogi, részben gazdasági, hatékonysági kérdéseket érint, legyen szó akár nemzeti szintű közpénzelköltségről, akár nemzetközi szervezetek saját szabályrendszeréről és beszerzéseinek menedzsmentjéről. Kiemelkedő Trepte kifejezetten beszerzésszabályozással foglalkozó könyve, aki a beszerzés során a hatékonyságot összekapcsolja a változó célrendszerrel, s fókuszál a hatékonyság nehezen számszerűsíthető elemeire is.⁶

Az egyre nagyobb számban megjelenő legjobb megoldások, mintapéldák⁷ elsősorban arra világítanak rá, hogy milyen információval kell rendelkeznie a beszerzőnek ahhoz, hogy a lehető legnagyobb sikerrel járjon és hozza meg döntését. Azaz az előkészítő szakaszra helyezik a hangsúlyt.

Az elemzések szabályozási, gazdaságpolitikai és egyéni döntési helyzetekkel kapcsolatos kérdéseket egyaránt érintenek. Számunkra ugyanakkor a legérdekesebbek azok az elképzelések, melyek általános technikákat, a beszerzők problémáinak nemzeti szintű kezelését, költségeik, és ezzel egyetemben nemzetgazdasági szinten kiadásai csökkentését, átláthatóbb és egyértelműbb jogi környezetet javasolva mutatnak példát számunkra a hazai közpénzelköltség színvonalának növelése érdekében.

A 2000-es években a Journal of Public Procurement-től az International Research Study of Public Procurement nemzetközi kutatásokig igen sokan érintették a közpénzelköltség hatékonyságának kérdését. Az egyik legérdekesebb Singer et al. 2009-ben írt cikke, mely az elektronikus közbeszerzés hatékonyságnövelő lehetőségeit kutatta. Ez egyben jól mutatja, hogy olyan részterületek is az érdeklődés keresztútjába kerültek, melyek a közpénzelköltség színvonalának növelése ér-

dekében bevezetett technikák, megoldások irányát hivatottak megmutatni. Azaz makroszinten, túllépve a mindennapi szabályozási kérdéseken, a hangsúly az adminisztratív költségek csökkentésén van, továbbá az elektronikus közbeszerzés nyújtotta árcsökkentési lehetőségeken. A kutatók egyértelművé teszik, hogy az egyes technikák nem képesek ellensúlyozni a hozzá nem értéssel és a bizalmatlansággal összefüggő problémákat. Az etika és hatékonyság kapcsolata egyértelmű, mely erősíti a Budapesti Corvinus Egyetem által 2009-ben lefolytatott „Etika és hatékonyság” című kutatást, melynek eredményei a következőkben rávilágítanak a legkomolyabb problémákra a közbeszerzés hatékonyságával kapcsolatban. A válaszadók segítségével reményeink szerint egyértelműbb javaslatok fogalmazhatók meg a hazai intézményrendszer és szabályozási rendszer átalakítása, befolyásolása érdekében.

Etika és hatékonyság a közbeszerzésben – a kutatás eredményei

A Budapesti Corvinus Egyetem „Etika és hatékonyság a közbeszerzésben” címmel indított közbeszerzés-kutatása 2009-ben érdekes, és a témánk szempontjából értékelhető eredményeket hozott. A www.kozbeszku.hu honlapon elérhető kérdőívet 102-en töltötték ki teljes mértékben, és további 30-an válaszoltak részben a feltett kérdésekre, melyet kiegészít a kérdőívhez tartozó szöveges elemzési lehetőséget biztosító SWOT-analízis.⁸

A hatékonyság növelésének útját a válaszadók leginkább a korrupció visszaszorításában, a közbeszerzési kultúra fejlesztésében, a projekt-kultúra meghonosításában látják. Az elektronikus beszerzésben szintén lehetőséget látnak, és más EU-tagállam gyakorlatának megismerésében reménykednek. Ami a leginkább elutasított, az a törvény szigorításával, részletesebb szabályozásával kapcsolatos megoldás. Sajátos módon mégis a legsikeresebb a korrupció visszaszorításával eredményt elérő, adminisztrációt és törvényi szigorítást növelő megközelítés, mely rövid távon jó médiavisszhangot, hosszú távon azonban számszerűsíthető veszteséget jelenthet.⁹

A hatékonyság mérése során az alábbi preferenciákat foglalták 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 évek során kiemelt szemponttá vált. Az érintettek tehát értékelik az eljárásrendek számának csökkentését, ugyanakkor igénylik, hogy amennyiben kreatív beszerzési megoldásokat kívánnak lebonyolítani, lehetőségük legyen rá.¹⁰

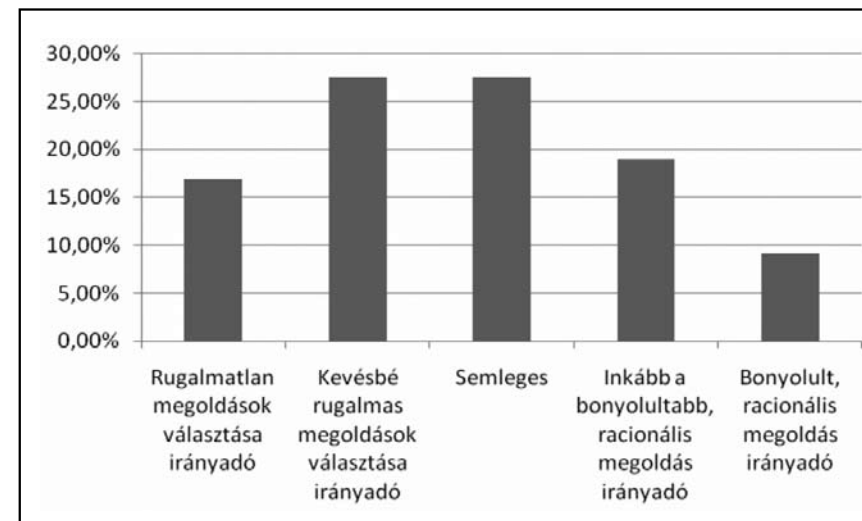
A kockázati elem különösen azért fontos, mert a jogorvoslati hajlandóság oly mértékben magas, ami egyértelműen csökkenti az ajánlatkérők kreativitását, s rendkívül kockázatkerülővé teszi őket. A kockázat csökkentésére tehát elsősorban egy kiegyensúlyozottabb, kiszámíthatóbb jogi háttér nyújt lehetőséget. Az eljárás hosszának hátrébb sorolása jó példa arra, hogy az érintettek beletörődnek a másfél évtizedes hirdetmény-ellenőrzési tevékenységébe, mely fokozatosan elengedhetetlen részévé vált az eljárásoknak. Az Európában ismeretlen hirdetmény-ellenőrzés sajnálatos módon az esetek majd 100%-ában megállítja az eljárást, s a hiánypótlást követően engedi tovább az eljárást megindító hirdetményt. A jogi lektori tevékenység és igen magas díja olyan gátló tényezők, melyek beszerzési oldalon akadályozzák a fejlődést az érintettek véleménye alapján.

A válaszadók a következő sorrendet állapították meg, hogy beszerzési szempontból mennyire tartják hatékonyan alkalmazhatónak az egyes eljárástípusok szabályozását: nyílt, tárgyalásos, egyszerű, gyorsított, meghívásos, keretmegállapodásos. A legkevésbé a versenypárbeszédet, a tervpályázati eljárást és a nem létező dinamikus beszerzési rendszer szabályozását értékelték.

A válaszokat egyértelműen a kreatívabb megoldástól való félelem vezeti. A kifejeződéses nyílt eljárást követi a felek találkozását lehetővé tevő tárgyalásos eljárás, melynek egyik, a beszerzés tárgyát nagymértékben változtató versenypárbeszéd formája, a félresikerült részletszabályok miatt, gyakorlatilag alkalmazhatatlan. A keretmegállapodásos eljárás, mint a legizgalmasabb, az elektronikus katalógusok lelkét jelentő eljárástípus, szintén rosszabb osztályzatot kapott, annak ellenére, hogy alkalmazásának száma évről évre nő. A túlszabályozott és értelmetlenül kiemelt tervpályázati eljárás pozíciója folyamatosan romlik, s legjobban az mutatja alkalmazhatatlanságát, hogy a kötelezés ellenére a szabály megkerülésével igen alacsony számban folytatják le az ajánlatkérők.

Erősítik a következtetést az 1. ábrán látható válaszok, melyek értelmében a beszerzés lebonyolítása szempontjából a bonyolultabb, beszerzési szempontból racionálisabb megoldást kevésbé választják az érintettek, azaz inkább mozognak 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 hirdetmény-közzététel, majd az alkalmasság, bírálati szempontok, eljárás előkészítése, jogorvoslat.

A beszerzés lebonyolítása szempontjából a bonyolultabb, beszerzési szempontból racionálisabb megoldás, vagy inkább a kevésbé bonyolult, kevésbé rugalmas megoldás az irányadó?



A legrészletesebben szabályozott elemmel, a hirdetmény-ellenőrzéssel 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 nemcsak az egyszerűsítés, hanem a logikus beszerzésbarát megoldások bevezetése és a felesleges újdonságot elvetése lenne.¹¹

Korrupciós fertőzöttség szempontjából az eljárás előkészítését, a bírálatot, a teljesítés szakaszát, majd az ajánlattevőt, a szerződéskötést és végül a jogorvoslatot határozták meg a válaszadók. A leginkább fertőzött területnek az építési beruházások tekinthetők. A korrupció, vagy az érintettek tisztességtelen, kulturálatlan magatartása nyomán a verseny eleve meghatározza, hogy az előkészítés során felmerül-e a gyanú a piaci szereplők között, hogy az ajánlatkérő előnyben részesít-e egy adott céget. A kreatív bírálati megoldások, például a szubjektív bírálati szempontok alkalmazása, azonban nagymértékben növelik az ajánlatkérő kockázatát is, azaz automatikusan korrump eljárási elemről nem beszélhetünk. Érthető ugyanakkor a teljesítés szakaszának

1. ábra

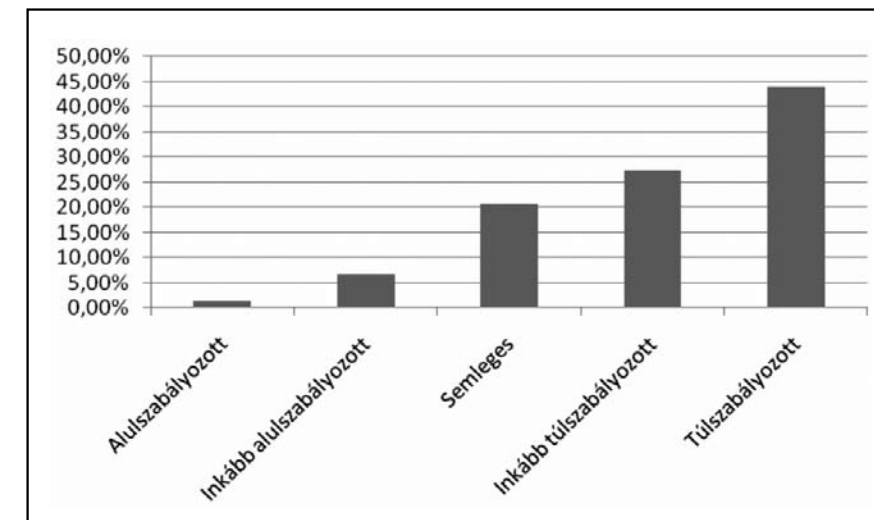
kiemelése, ahol az esetlegesen túlzó vállalásokat az ajánlatkérő, a jó kapcsolatra való tekintettel, ki tudja egyensúlyozni, ez azonban igen kockázatos az ajánlattevő számára is. A válaszok tehát jól mutatják, hogy az automatikus versenybefolyásolási technikák nem egyértelműek, s egy túlszabályozott piacon mindenféleképpen kockázatot és egyben költségnövekedést jelentenek a piaci szereplők részére, gondolunk itt a jogorvoslati bírságra vagy a színvonalatlan teljesítés következményeire.

A hazai ajánlatkérőket és ajánlattevőket olyan mindennapi problémák foglalkoztatják, melyek elfedik a hatékonysággal egyébiránt foglalkozó szereplők valódi gondjait. A hiánypótlás értelmezése, a

külső erőforrás és alvállalkozó igénybevételek elhatárolása, vagy a jogorvoslati fórum változó gyakorlata mind olyan kérdések, melyek mind az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldalt megosztják. A 2. ábrán látható válaszaik alapján egyértelmű, hogy a szabályozást túlzott mértékűnek tartják.

2. ábra

Milyen mértékű a közbeszerzés-piaci szabályozás hazánkban?



Amennyiben a közbeszerzési eljárásokat terhelő költségekkel kapcsolatban fejtik ki véleményüket, úgy a hirdetmény-közzététel költségeit, összehasonlítva a jogorvoslati eljárás indításának költségeivel, magasnak tartják. A kérdések elsősorban azért érintik a hirdetmény-

közzétételt, továbbá a jogorvoslati eljárási díjakat, bíróságokat, mivel e három a forrása az intézményrendszer csúcsszereplője, a Közbeszerzések Tanácsa (továbbiakban KT) finanszírozásának. Hazánkban a jogorvoslati kedv igen magas. Minden 4-5. közbeszerzési eljárás jogorvoslattal végződik mely a bizonytalan és gyakran változó jogi környezetben¹², rendkívül kockázatkörülvé teszi a piac szereplőit, ugyanakkor viszonylag magas bevételt jelent a KT-nek, melynek egy részét közvetlen vissza is kell juttatnia a költségvetés számára.

Amennyiben a kérdést továbbgondoljuk, továbbá figyelembe vesszük azt a tényt, hogy Európában teljesen ismeretlen a hirdetések közzétételéért díjat szedni, továbbá minden egyes hirdetményt ellenőrizni¹³, úgy elmondhatjuk, hogy a hazai közbeszerzési eljárásokat, és egyben a közpénz elköltésének folyamatát, eleve olyan költségek terhelik, melyeknek legfeljebb áttételesen van közük a beszerzési eljárás sikeréhez, hiszen a hirdetmény tartalmát és annak jogi ellenőrzését érintik.

A hazai közbeszerzési eljárások kötelezően delegált szereplője a hivatalos közbeszerzési tanácsadó. Hozzájárulása a közbeszerzési eljárások sikeréhez, a szereplők véleménye szerint, ellentmondásos, annak ellenére, hogy kötelező az igénybevétele, pl. egy harmincmillió forintra becsült értékű árubeszerzés során az ellenszolgáltatás 2-5%-a is lehet a díja. A támogatásból finanszírozott hasonló beszerzés esetében pedig hiába rendelkezik az ajánlatkérő saját tanácsadóval, mégis külső szolgáltatást köteles igénybe venni. A hasonló kötelező szakember-igénybevétel költségvonzatát azonban még nem tártá fel hazánkban elemzés (3. ábra).

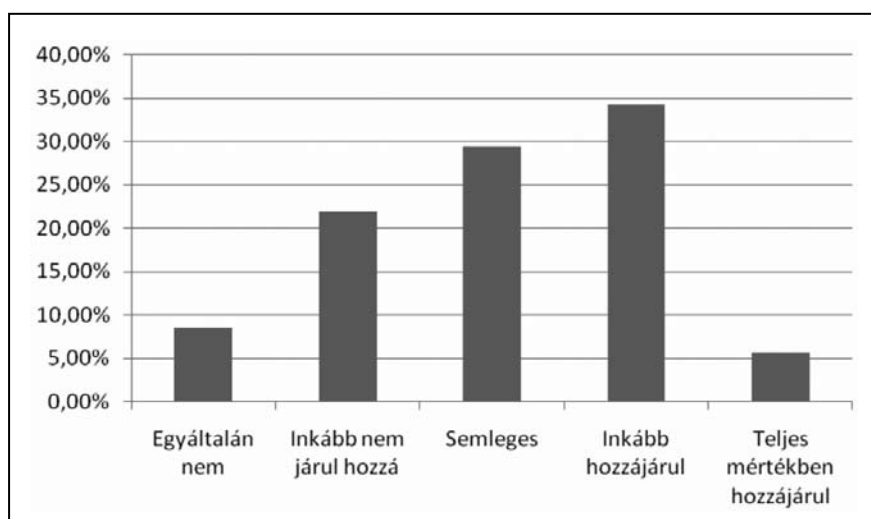
Az EU-támogatások esetében független, tehát külső tanácsadó bevonása szükséges, mely növeli a szükséges tanácsadók létszámát. A hivatalos közbeszerzési tanácsadói rendszerre további külön oktatási szolgáltatások stb. épültek fel. A fetiszizált hivatalos közbeszerzési tanácsadó rendszer kialakulása elindította azt a folyamatot, mely olyan kötelező költségtételek megjelenéséhez vezetett a közbeszerzési eljárások lefolytatása során, melyet az ajánlatkérőknek folyamatosan finanszírozniuk kell, s melyek elvezetnek ahhoz a megoldáshoz, hogy az ajánlatkérők dokumentációjukat ellenszolgáltatásért kínálják annak érdekében, hogy ellensúlyozni tudják a közbeszerzési eljárás során felmerülő, kötelező adminisztrációs költségeiket. Ennek következményeképpen a dokumentáció ára beépül az ajánlati árba is, és összességében drágítja a hazai közbeszerzéseket. Tehát a hazai intézményrendszer finanszírozása, továbbá az eljárások lefolytatásához szükséges kötelező tanácsadó bevonás eleve megterheli a hazai közbeszerzési eljárásokat, ami miatt a piaci viszonyok között lebonyolítható beszerzési eljárások hatékonyságával a közpénzelköltés nem összevethető. Ezért nem meglepő a piaci szereplők 88%-ának véleménye, mely szerint nem várható, hogy a közbeszerzések hatékonysága elérné a profitorientált beszerzések hatékonyságát.

Válság és közbeszerzés

Tekintettel arra, hogy a kötelező tanácsadói rendszert továbbgondolva hatályba lépett a tisztességes eljárásról szóló törvény, mely további kötelező tanácsadó-bevonást tesz kötelezővé, egyértelműen kijelenthető, hogy a jogalkotó, figyelmen kívül hagyva az ajánlatkérőket terhelő költségeket, újabb és újabb kötelezettségeket előírva, áttételesen a beszerzési tárgyakat drágítja, s bonyolítja tovább az amúgy sem egyszerű eljárási folyamatokat.

3. ábra

Milyen mértékben járul hozzá a hivatalos közbeszerzési tanácsadói rendszer a közbeszerzési eljárások sikerességéhez?



Ezzel azonban ellentétes lépések is történtek a közelmúltban. Figyelemmel az ajánlattevőket terhelő adminisztrációra, a 2009. április 1-jén hatályba lépett új szabályok értelmében csak a nyertes ajánlattevőnek kötelező az ún. kizáró okok igazolása, továbbá ajánlatkérő nem kérhet olyan igazolást, melynek közhiteles, nyilvános, elektronikus adatbázisban ő maga is utána tud

nézni. Az ezen adatbázisokkal kapcsolatos félreértés, alkalmazásukkal kapcsolatos jogi bizonytalanság az egyszerűsítés ellenére a mai napig folyamatos jogsértésre kényszeríti a jogalkalmazókat.

A jogalkotás folyamatába bekerült az az elem is, melynek értelmében 2010. január 1-jétől közösségi, majd július 1-től nemzeti eljárásrendben, elektronikusan kell az ajánlatkérőknek eljárásaikat lebonyolítaniuk. Mivel sem az elektronikus adatbázisok, sem az elektronikus közbeszerzési eljárások szabályozása és gyakorlata területén nem tekinthető közbeszerzési piacunk fejlettnak, a modernizációs, és egyben a szabályozást nagyon helyesen egyszerűsítő törekvések zsákutcába vezették a közbeszerzést, és gyakorlatilag ellehetlenítették azt.¹⁴

A következő lépés az ún. Monitoring Munkacsoport felállítása¹⁵ volt, mely arra hivatott, hogy megvizsgálja az érintett szervezetek beszerzésének időszerűségét. A cél tehát a beszerzések elhalasztása és a közbeszerzés rövid távú fiskális szempontok szolgálatába állítása. A harmadik lépés pedig az ún. közbeszerzési moratórium¹⁶ volt, amely kevés kivétellel (pl. EU-elnökségre való felkészülés, majd EU-támogatások egy része) halasztásra ítélt minden 2010. január 20-tól tervezett beszerzést a központi költségvetési szervek és pl. az állami tulajdonú vállalatok esetében is.

A cél továbbra is a beszerzések elhalasztása, melynek eredményeként folyamatosan nő a jogszerűtlen beszerzések aránya, hiszen az ajánlatkérők egyetlen lehetősége, hogy nem közbeszerzési eljárás keretében vásároljanak, amennyiben pedig a moratórium nem vonatkozik rájuk, úgy az elektronikus közbeszerzés kockázatait elkerülve, szintén alacsonyabb összegért, de akár több esetben, egyértelműen törvényt sértve próbálják megoldani beszerzéseiket, jobb esetben nemzeti rezsimben lebonyolítani közbeszerzési eljárásaikat. A válság hatására hozott döntések következtében tehát nő a törvényt megkerülő hajlandóság. A hazai jogszabályi háttér, és ennek megfelelően a jogorvoslati bizonytalanság, továbbá a kiszámíthatatlan újabb ötletek arra sarkallják a közbeszerzési piac legrugalmasabb szereplőit, a közszolgáltatókat, hogy amennyiben tehetik, kevésbé, vagy a korábbiaknál kevésbé vegyék figyelembe a törvény előírásait, és kerüljék az őket gúzsba kötő közbeszerzési eljárásokat.

Azok az új szabályok, melyek Európában egyedülálló módon a nyertes ajánlattól kezdve a teljes szerződésig mindent elektronikusan elérhetővé kívánna tenni (Kbt. 17/C. §), a részben versenyhelyzetben tevékenykedő vállalatok számára természetes

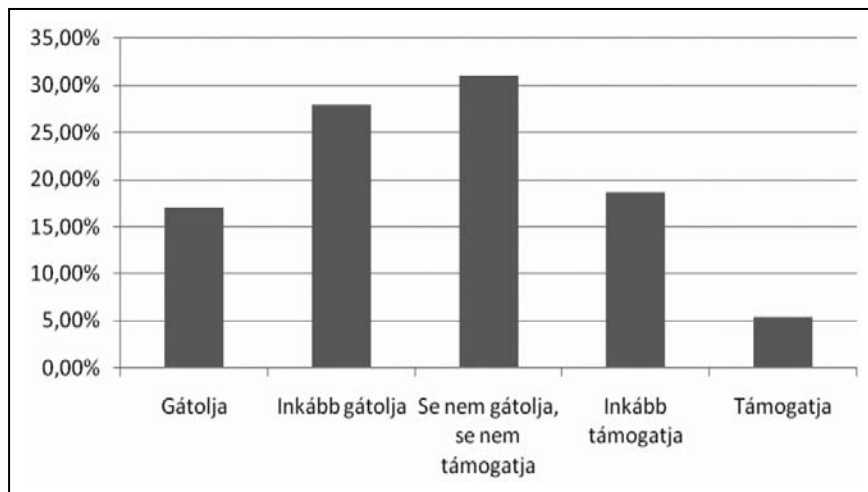
reakcióként azt eredményezik, hogy fokozatosan elhagyják a közbeszerzés piacát és a szabályrendszert. Az illegális megoldásokat erősítő, átgondolatlan, sokszor eredetileg a korrupció megelőzését szolgáló intézkedések tehát ellentétes hatást érnek el, melyre jó példa az előbbieken említett teljes nyilvánosságra vonatkozó, s az ajánlatkérők adminisztratív kötelezettségeit tovább növelő szabályozás. Az egyszerűsítés tehát további adminisztrációt, a válság pedig feltorlódo beszerzéseket eredményezett, a korrupció elleni erőltetett küzdelem pedig esetenként egymást kioltó következményekhez vezetett. Az elektronikus közbeszerzésre kötelezés gyors módosítására való törekvés következménye pedig a kevés elért eredmény automatikus törlése. Hiányzik tehát a középút, a jogalkotói gondolkodás elsősorban a szélsőséges megoldások irányába mozdult el.

A válaszadók szerint a hatékonyság növelésének útja a korrupció visszaszorítása, a közbeszerzési kultúra fejlesztése, a projektkultúra meghonosítása. De nem a törvény szigorításával, részletesebb szabályozásával. A közbeszerzési piac megadja a választ, de az ad hoc átgondolatlan döntéshozatal további károkat okoz.

Erre jó példa az a 2009. április 1-jén hatályba lépett szabály, melynek értelmében közösségi eljárásrendben, amennyiben több ajánlattevőből csak egy ajánlattevő ajánlata érvényes, úgy az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítani. A cél érthető, azonban a következmény az eredménytelen eljárások számának növekedése, ajánlattevői összejátszás (amennyiben nem hiánypótol az ajánlattevő, úgy ajánlata érvénytelen, és ha mindenki így cselekszik, úgy maga az eljárás is eredménytelen, hiszen a nyertes ajánlattevő ajánlata érvényes egyedül), és összességében feleslegesen lebonyolított eljárások. További újdonságok az építési beruházások esetében kötelezően igénybe veendő fedezetkezelő, mely tovább növeli az eljárások költségeit és adminisztrációját, továbbá időigényét.¹⁷

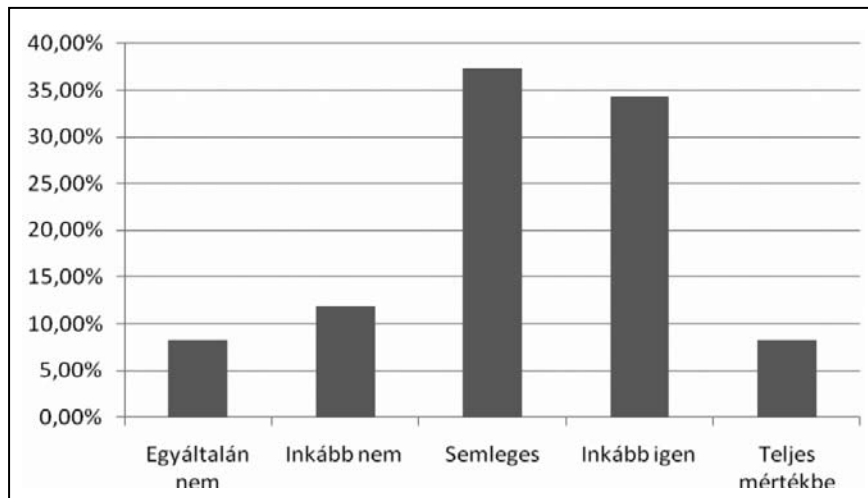
Az előbbieken említett példák részben vagy egészben azt célozzák, hogy a közbeszerzési eljárások átláthatóbbak legyenek. Ennek ellenére a piaci szereplők véleménye szerint a törvény nem tudja gátját szabni a tisztességtelen versenynek. Tehát a válaszadók korábbiakban említett véleménye, melynek értelmében a hatékonyság növelésének útját első helyen a korrupció visszaszorításában látják, ütközik a jelenlegi helyzet megítélésével. Miután a közbeszerzési szabályozás nem képes valódi gátat jelenteni, úgy az egyik legfontosabb hatékonyságnövelő lehetőséget veszítjük el a közpénz elköltése során (4. ábra).

Milyen mértékben tudja gátját szabni a közbeszerzési szabályozás a tisztességtelen versenynek?



A kérdést tovább árnyalja az IRSP2¹⁸ nemzetközi konferencia egyik, a közbeszerzés innovációt elősegítő szempontja. A változatlan jogi megítélés és az erős jogbizonytalanság, továbbá a kreativitástól 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 (5. ábra).

Mennyire lehet a közbeszerzés akadály a innovációnak?



A jelen kudarc a hatékonyság növelése során egyben előre vetíti a jövőbeli hatékonyságnövelési lehetőségek kihasználatlanságát.¹⁹

4. ábra Összefoglaló

Kutatásunk a nemzetközi szakirodalom segítségével hivatott meghatározni a hazai közpénzköltés színvonalának növelése érdekében azokat a súlypontokat, melyekkel törődve és a problémákat kezelve a rendelkezésre álló költségvetési keretek sikeresebben, hasznosabban lehetnének elkölthetőek.

Nemcsak a nemzetközi szakirodalom, de a hazai közállapotok is természetes módon kötik össze a közbeszerzés etikai és hatékonysági kérdéseit, melyre tanulmányunkban is fókuszáltunk. A hazai kutatási eredmények alapján elmondható, hogy a legkomolyabb probléma a hazai közbeszerzési piacon a bizal-

matlan és jogbizonytalan légkör, és a kockázatkerülő, a közbeszerzést elsősorban jogi kérdésként kezelő, a hatékonysági kérdéseket egyértelműen háttérbe szorító felfogásból adódik.

A közbeszerzésben használt sokszínű célrendszert felváltotta a közbeszerzés felhasználása a válság megoldására. Ennek keretében a rövid távú költségvetési egyensúlyi érdekek kerekedtek felül, s tették szükségessé a beszerzések adminisztratív megakadályozását,

5. ábra

ami ennek megfelelően nagyobb törvénytöréshöz, jogorvoslati kockázathoz és kevésbé hatékony beszerzési gyakorlat kialakulásához vezetett. Az elmúlt két évben tehát a közbeszerzési piac áldozatul esett a válságnak, mely elterelte a figyelmet olyan problémákról, melyek másfél évtizede megoldásra várnak. Az intézményrendszer változatlansága, finanszírozási problémák, az erőltetett modernizáció olyan zavart helyzetet generált, melyben az alapvető szabályoknak való megfelelés kötötte le az érintettek energiáit.

A piaci szereplők számára a folyamatos változások, az értelmetlen, ötletszerű újítások valódi üzenet hiányát jelentették, s azt az érzetet keltették és keltik a mai napig, hogy a közbeszerzési rendszere nem működik megfelelően. Olyan kézzelfogható elemek hiányoznak a közbeszerzési po-

litika alakítása során, melyek legalább az elérendő célt meghatároznák, azaz egyértelművé tennék, hogy a közpénz elköltése során melyek azok a prioritások, melyek érvényesülését a jogalkotó, a közbeszerzési politika alkotója fontosnak tart, javaslatát és megoldásait ennek megfelelően alakítja ki. A normakövető ajánlatkérők, az EU-forrás iránt pályázók, vagy akár az ajánlattevők számára a kiszámítható célrendszer egyértelművé teszi, milyen irányba kell a szereplőknek mozdulniuk. A hatékonyság szempontjából kritikus pontok meghatározása, legyen az az eljárást terhelő költségek számszerűsítése, vagy az újabb adminisztratív kötelezettségek beiktatása, felhívják a figyelmet arra, hogy minden ad hoc megoldás, átgondolatlan novum áttételesen hatással van a közpénz elköltésének hatékonyságára. Nem véletlen, hogy a piaci szereplők véleménye szerint a közbeszerzés inkább nem, vagy kevésbé hagyja érvényesülni a piaci folyamatokat. A közbeszerzés tehát jelenleg nem a hatékony beszerzési eljárások lefolytatása, a tisztességtelen piaci verseny megakadályozása érdekében fejt ki hatását.

Annak érdekében, hogy ez így legyen, a feladat egy viszonylag stabil jogszabályi környezet és egyensúly kialakítása és védelme, továbbá az ajánlatkérőket és ajánlattevőket terhelő kiadások számszerűsítése és csökkentése, s az átláthatóság növelése érdekében olyan kontrollszisztéma kiépítése, mely idővel képes választ adni arra a kérdésre, mit veszünk és mennyiért Magyarországon. Ezt követően mélyebb értelmet nyerhet a közpénz hatékony elköltésének célja a törvény preambuluma alapján.

Lábjegyzet

¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2004/18/EK IRÁNYELVE (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
 AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2004/17/EK IRÁNYELVE (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról
² Mardas D. (2001)
³ A Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet közbeszerzés-kutatása 2006. 2007. és 2009. években készült. Utóbbi a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara és a Transparency International támogatásával végzett kérdőíves kutatáson alapul. A kérdőíves kutatás elemzését dr. Füleki Dániel, Sámson Gergely és dr. Tátrai Tünde végezte. Az eredmények a www.kozbeszkut.hu honlapon érhetők el, illetve Tátrai (2006/2): A közbeszerzés mint sajátos beszerzési tevékenység és fejlődési lehetőségei Magyarországon PhD-értekezésben <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/5/>
 Letöltés: 2010. február 22.
⁴ <http://www.kozbeszerzes.hu/nid/KorrupciosKutatas>
 Letöltés: 2010. február 22.

⁶ Trepte (2004)
⁷ Sykes M. (2007)
⁸ A Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet közbeszerzés-kutatását 2009-ben folytatták le, mely a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara és a Transparency International támogatásával végzett kérdőíves kutatáson alapult. A kérdőíves kutatás elemzését dr. Füleki Dániel, Sámson Gergely és dr. Tátrai Tünde végezte. Az eredmények a www.kozbeszkut.hu honlapon érhetők el.
⁹ Jó példa erre a Kbt. 92/A § elhibázott szabályozása, melyről a későbbiekben lesz szó.
¹⁰ A Kbt. 2009. április 1-jén hatályba lépett módosítása értelmében a nemzeti eljárásrendben egy eljárástípus alkalmazható az egyes ajánlatkérő csoportok számára, de amennyiben az ajánlatkérő igényli, úgy a közösségi eljárásokat is alkalmazhatják.
¹¹ Gondolunk itt a törvényben számtalan helyen előírt magyar nyelv alkalmazására, vagy a nyilvánosság biztosításával kapcsolatos pontatlan és igen komoly adminisztrációt igénylő 17/C § hatályba lépésére.
¹² A Közbeszerzések Tanácsa Országgyűlési Jelentés – 2008 adatai alapján
¹³ Egyedüli kivételként a román hirdetményellenőrzés hozható fel példaként, mely nagymértékben különbözik a hazai megoldástól, mivel teljes mértékben elektronikus hirdetményfeladásról és ingyenes, általános ellenőrzésről szól, nem hasonlítható a hazai hirdetménylektori rendszerhez.
¹⁴ A cikk írásának időpontjában kerül törésre a vonatkozó elektronikus eljárás lebonyolításáról szóló szabály T.11000/17. módosító indítványi számon. www.parlament.hu
¹⁵ A jelentős értékű közbeszerzések megindításának egyes kérdéseiről szóló 1132/2009. (VIII. 7.) Korm. határozat.
¹⁶ A döntési moratórium elrendeléséről szóló 1003/2010. (I. 19.) Korm. határozat.
¹⁷ Az építési beruházások közbeszerzéseivel kapcsolatos részletes szabályairól szóló 162/2004. (V. 21.) Korm. rendelet.
¹⁸ International Research Study of Public Procurement 2005 Genf.
¹⁹ Gondolunk itt például a keretmegállapodásos vagy az előminősítési rendszerben rejlő lehetőségekre, vagy akár a versenypárbeszéd és a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazására.

Felhasznált irodalom

Knight, L. – Harland, C. – Telgen, J. – Thai, K.V. – Callender, G. – McCen, K. (Ed.) (2007): Public procurement – international cases and commentary. Routledge, London
Laki, M. – Voszka É. (szerk.) (2008): Kaleidoszkóp – Versenyhelyzet Magyarországon 2007-ben, Pénzügykutató Rt., Budapest
Lowringe, T.C. (1976): Discrimination in Government Procurement of Foreign Goods in the U.S. and Western Europe. Southern Economic Journal, 42 (3) January, p. 451–460. in: Evenett, S. J. – Hoekman, B. (ed.) (2006): The WTO and Government Procurement. Edgar Elgar, Cheltenham
Mardas, D. (2001): Indicators for measuring the potential economic impact of opening government procurement and their application to the situation of Hungary, Public Procurement Law Review, 10 (6), p. 283–93. in: Evenett, S. J. - Hoekman, B. (ed.) (2006): The WTO and government procurement. Edgar Elgar, Cheltenham

- Papanek G. (szerk.) (2009): A korrupció és a közbeszerzés korrupció Magyarországon GKI Gazdaságkutató Zrt. www.kozbeszerzes.hu Letöltés: 2010. február 13.
- Sykes, M. (2007): Procurement: a Strategic Weapon for Change. In: Knight et al. (ed.) (2007): Public Procurement – International Cases and Commentary. Routledge, London
- Piga, G. – Thai, K.V. (ed.) (2007): Advancing public procurement – Practices, innovation and knowledge-sharing. PrAcademics Press, Florida
- Trinofetti, F. (2000): Discriminatory Public Procurement and International Trade. World Economy, 23 (1) 57–76. In: Evenett, S.J. – Hoekman, B (2006): The WTO and Government Procurement. Edgar Elgar, Cheltenham
- Singe, M. – Constantinidis, G. – Roubik, E. – Beffermann, E. (2009): Does E-Procurement Save the State Money? Journal of Public Procurement, Vol. 9. Issue 1. p. 58–78.
- Tátrai T. (2006): A közbeszerzés mint sajátos beszerzési tevékenység és fejlődési lehetőségei Magyarországon. PhD-értekezés <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/5/>
- Tátrai T. (2009): Verseny a közbeszerzési piacon. Közgazdasági Szemle, szeptember
- Thai, K.V. – Araujo, A. – Carte, R.Y. – Callender, G. – Drabkin, D. – Grimm, R. – Jensen, E. – Lloyd, E.E. – McCure, C.P. – Telgen, J. (2005): Challenges in Public Procurement: an international perspective, PrAcademics Press, Florida
- Trepte, P. (2004): Regulating procurement – understanding the ends and means of public procurement regulation, Oxford University Press, Oxford
- A Közbeszerzések Tanácsának Országgyűlési Jelentései 1996–2007
- Az Állami Számvevőszék jelentése a közbeszerzés rendszéről 2008

Szerzőinknek

A Vezetéstudomány a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Karának havi, referált folyóirata. A lapban a vezetési és gazdálkodási tudományterületekhez kapcsolódó témakörök elméleti és gyakorlati kérdéseit elemző és vizsgáló írások jelennek meg. A szerkesztőség (robert.becsky@uni-corvinus.hu) elektronikus formában kéri az írásokat.

A cikkeket elektronikus levélben (*MS Word fájl formátumban*) lehet a szerkesztőséghez eljuttatni. A Vezetéstudományban megjelent cikkek magyar és angol nyelvű összefoglalói elérhetőek a <http://www.vezetestudomany.hu> és a <http://vezetestudomany.hu> címeiken.

A lap tudományos folyóirat, ezért szövegek közli forráshivatkozások és ezek jegyzéke nélküli írásokat nem jelentet meg. A Vezetéstudományban megjelentetni szándékozott kéziratok szerzőitől az alábbi követelmények figyelembevételét kérjük:

- A cikkek szokásos terjedelme a hivatkozásokkal, ábrákkal és táblázatokkal együtt 20–24 oldal, 1,5-es sortávolsággal (*12-es betűméret, Times New Roman betűtípus*).
- A cikkek első oldalának alján tüntessék fel a szerző foglalkozását, munkahelyét és beosztását, elektronikus levelezési címét, a tanulmány elkészítésével kapcsolatos információkat és az esetleges köszönetnyilvánításokat.
- A kéziratához csatolandó egy magyar nyelvű és lehetőség szerint egy angol nyelvű rövid összefoglaló (*200 szót nem meghaladó terjedelemben*), valamint a cikk fő témaköreit megnevező kulcsszavak jegyzéke.
- Kiemeléshez *félkövér* és *dőlt betű* használható, aláhúzás nem. Jegyzeteket lehetőleg ne használjanak, amennyiben azok feltétlenül szükségesek, szövegvégi jegyzetként adják meg.
- A táblázatoknak és ábráknak legyen sorszáma és címe, valamint – átvett forrás esetén – pontos hivatkozása.
- Az ábrákat és a táblázatokat a kézirat végén, külön oldalakon, sorszámmal és címmel ellátva kérjük csatolni, helyüket a szövegben egyértelműen jelölve (pl. „Kérem az 1. táblázatot kb. itt elhelyezni!”).

- A szövegek közli bibliográfiai hivatkozásokat zárójelben, a vezetéknev és az évszám feltüntetésével kérjük jelölni: pl. (Veress, 1999); szó szerinti, idézőjeles hivatkozás esetén kiegészítve az oldal(ak) számával (pl. Prahalad – Hamel, 1990: 85.).

- Amennyiben egy hivatkozott szerzőnek több bibliográfiai tétele van ugyanazon évben, ezeket 1999a, 1999b stb. módon kell megkülönböztetni.

- A felhasznált források cikk végén elhelyezett jegyzékét ábécérendben kérjük, a következő formában:

1. példa (könyv): Porter, M.E. (1980): Competitive Strategy; New York: The Free Press

2. példa (folyóiratcikk): Prahalad, C.K. – Hamel, G. (1990): The Core Competence of the Corporation; Harvard Business Review, május–június, 79–91. o.

A formai követelmények fentiekben érvényesített, ún. „Harvard” rendszeréről (más néven „szerző/év” vagy „név/dátum” hivatkozási módszerről) részletes tájékoztatást nyújtanak az alábbi WEB-címeiken elérhető források.

Havi folyóirat lévén és a megjelenés átfutási idejének csökkentése érdekében a Vezetéstudomány kefelevonatot nem küld, elfogadás előtt azonban a szerzőknek egyeztetés céljából elküldi a cikk szerkesztett változatát.

2009. januártól a Vezetéstudományban publikált cikkek elérhetőek az ISI Eme „www.securities.com” internetcímen található strukturált on-line információs adatbázisban. 2009 júniusától a Vezetéstudományban közölt írások elérhetőek az EBSCO Academic Search Complete adatbázisában a <http://web.ebscohost.com/ehost/search?vid=20&hid=102&sid=747a764f-362f-4683-9255-4e54f5ba0df7%40sessionmgr112> oldalon is.

Külön kívánságra 2004-ig visszamenőleg az összes korábbi kiadás publikációit elektronikus változatban is elküldjük.

Ha a szerző nem járul hozzá cikkének eseti kérésre, elektronikus úton való továbbadásához, kérjük, előre közölje ezt.