

Morvayné Dr. Víg Katalin
A közbeszerzés: a verseny speciális terepe

A közbeszerzés fogalma

A közbeszerzés - egyes *közösségi szükségletek* kielégítése érdekében, *közpénzből* megvalósuló - vásárlás, melynek folyamatát, módszerét törvény (Kbt.) és a végrehajtását szolgáló számos kormány és miniszteri rendelet szabályozza.¹

Közbeszerzési eljárással vásárolnak:

- a **költségvetési intézmények** (pl. a kormány hivatalai, az egyes minisztériumok, az oktatási és az egészségügyi intézmények, a társadalombiztosítás szervei, a helyi önkormányzatok, a közalapítványok, a közszolgálati műsorszolgáltatók);
- **Egyes közszolgáltatást** nyújtó szolgáltatók, amelyek saját piacukon kizárólagos joggal működnek (pl. a vasúti személyszállítást ellátó MÁV Start Zrt., az energia – és a gázszolgáltatók, - függetlenül attól, hogy nem állami tulajdonban vannak, a Magyar Posta Zrt a közönséges levélküldemények felvétele, feldolgozása, továbbítása és kézbesítése tekintetében);
- **Támogatást** elnyert vállalkozások (központi költségvetésből, EU fejlesztési alapokból).

A törvény célja a közpénzek ésszerű felhasználásának elősegítése, a piacért folyó verseny tisztaságának biztosításával és ellenőrizhetősége a nyilvánosság erejével.

Miért kell a közbeszerzést szabályozni?

Vajon miért van szükség a közpénzből történő beszerzés szabályozására, ellenben a magántulajdonú vállalatok beszerzésére – egyes közszolgáltatókat kivéve - miért nincs konkrét szabályrend, holott a jelentős piaci szereplők is szoktak versenytárgyalásokat kiírni.

A közbeszerző és a magánbeszerző motivációi közötti különbséget az teremti meg, hogy míg a **közbeszerző az adófizetők pénzét (a közpénzt) költi**, a magánbeszerző a saját pénzét kockáztatja, ami sokkal keményebb korlátot jelent, mint az állami költségvetés. Jóllehet ezt a tényt nem mindig így éli meg az érintett költségvetési intézmény, az állami költségvetés relatíve mégis csak puha korlát, (az állami szervezet még a költségvetési hiányát is könnyebben képes megfinanszírozni, mint a magántulajdonú vállalkozás).

A magántulajdonos beszerzési célja – közvetlen gazdasági érdeke miatt - egyértelmű: minél jobb árut minél olcsóbban beszerezni. A **közbeszerző költségvetési szervezetnek** ezzel szemben **lehetnek gazdaságpolitikai megfontolásai**, sajátos költségvetési céljai is (pl.: helyi vállalkozás előnyben részesítése); az azonban mindenképpen kimondható, hogy a **beszerzést végzőnek személyes, közvetlen anyagi érdekei ténylegesen nem fűződnek a gazdaságos beszerzéshez.**

¹ Jelenleg hatályos közbeszerzésekről szóló törvény a 2003. évi CXXIX. számot viseli; a rendeletek felsorolását ld. a www.kozbeszerzes.hu honlapon

A magánbeszerző azonnal, közvetlenül érzékeli beszerzési döntésének eredményét, míg a közbeszerzőről ugyanez nem mondható el; egy-egy szakszerűtlenül, nem hatékonyan lebonyolított **beszerzésnek nincs az intézmény létre lecsapódó, kimutatható hatása.**

A magánbeszerző saját közvetlen anyagi érdekelttségétől vezérelve racionális döntéseket képes hozni, míg a közbeszerző a sokféle, gazdaságon kívüli követelmény érvényesítésének hatását gyakran maga sem képes felmérni és ezért könnyen válik egyes privát, lobbiz érdekek kiszolgálójává. A bonyolult, átláthatatlan hatások **kedvező talajt teremtenek a korrupciónak**, amire - különösen egy-egy nagyobb üzlet esetén - már szinte általános a gyanakvás, néha okkal, máskor ok nélkül.

A közbeszerzési piac kínálati oldalát képviselő **ajánlattevőknek jelentős érdekei fűződnek egy-egy állami megrendelés megszerzéséhez**, ezért rendszerint sokkal nagyobb erők mozdulnak meg az üzletkötés reményében, mint egy magánvállalat által meghirdetett versenytárgyalás esetén.

Ennek oka általában abban kereshető, hogy a központi állami szervek (vagy a közszolgáltatók) beszerzései **koncentráltan**, egyszerre **nagy volumenű keresletet** testesítenek meg, ami **hosszú távú kapacitás lekötést biztosíthat a nyertes ajánlattevők ráadásul minimális partneri kockázat mellett, hiszen az állam a magánvállalathoz képest biztos fizető.**

Nem utolsó a **presztízs**, mert az „udvari” szállítói cím jól jöhet **referenciaként** akár a szabad piacon, akár a következő állami megrendelésekre való ajánlattétel során.

Az ajánlattevő részére vonzó szempont az is, hogy **a piac** – a szabályozásnak köszönhetően – immár átlátható, nagyjából **kiszámítható**, ami – bizonyos körülmények között - arra készítheti az adott piac szereplőit, hogy a verseny kockázatát csökkentve a versenytársak egymás közötti együttműködését megszervezzék és ezáltal hosszú távon maximalizálják a profitot. Tehát az a szabályozási paradoxon áll elő, hogy minél átláthatóbb egy adott piac, annál nagyobb az ajánlattevők tiltott versenykorlátozó megállapodásainak veszélye, a kartellezés.

Köztudott, hogy a nagy megrendelés elnyerésének biztosítása az ajánlattevő korrumpálásra való készítését növeli, ami számos esetben eredménnyel járhat, annak ellenére, hogy a közbeszerzésekről szóló törvény gondosan kidolgozott aprólékos szabályokat tartalmaz ennek kivédésére.²

Az elmondottakból következik, hogy a **közbeszerzés szabályozása szükséges, mert a beszerző ésszerű döntését a piaci körülmények maguktól nem kényszerítik ki.**

A szabályozás természetesen csak a nagy összegben történő beszerzésekre – bizonyos küszöbszámok³ feletti értékekre - vonatkozik, hiszen a versenyztetés lebonyolítása is pénzbe kerül, aminek meg kell térülnie a versenytől elvárható árnyereségből. Egyes becslések szerint jól működő közbeszerzési rendszertől átlagosan kb. 20 %-os megtakarítás érhető el.

² Fontos tudni, hogy sem a közbeszerzési törvénynek, sem a verseny törvénynek nem tárgya a korrupció elleni fellépés, ez a büntetőjogra tartozik.

³ Az EU egységes belső piacára a Bizottság által meghatározott küszöbszámok érvényesek, ezen túl az éves költségvetési törvény állapítja meg az ennél alacsonyabb, hazai feltételekhez igazodó értékhatárokat. (pld: építés-beruházás vonatkozásában EU küszöbszám 5,1 millió euró, hazai értékhatár 90 millió Ft.)

A közbeszerzés szabályozásának módszere és következményei

A szabályozás módszere kézenfekvő: a beszerzési folyamat mozzanatainak logikai sorrendben történő leírása, a racionális magánbeszerző cselekvésének szimulálása, szabályokban való leképezése és kötelezővé (kógenssé) tétele: az **ajánlatkérő tevéssé kötelezése**.⁴

A Kbt. tehát előírja a közpénzt költő vásárló **kívánatos beszerzési magatartását** a folyamat egészére nézve, kezdve a *beszerzés előkészítését* a piac megismerésével, az *igény pontos meghatározásán* túl a *szállító kiválasztásának mérlegelésekor* a figyelembe veendő *szempontok* előírásáig és a szerződés megkötéséig.

Miután a Kbt. rendelkezéseinek túlnyomó többségét az ajánlatkérő tevéssé kötelezése teszi ki, érthető, hogy a Kbt. szabályainak megsértését is ők követhetik el, következésképpen a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folyó jogorvoslati eljárások többnyire ellenük folynak.

Belátható, hogy a magánbeszerzés lebonyolítására külön jogszabályra nincs szükség, (ezért nincs speciális törvény a versenyszférában a versenytárgyalásra vagy az árverésre), tehát a beszerzés során követendő szabályokat a magánbeszerző önállóan, saját belátása szerint állapíthatja meg és hirdetheti ki.⁵

A magánbeszerző és (az ajánlattevő) piaci magatartását a versenytörvény tereli bizonyos általános keretek közé. Mint ahogyan az a versenytörvény címében⁶ is kifejezésre jut, itt tilalmi szabályokban jelennek meg a piacon nem kívánatos magatartásformák.(ld. később a kartell tilalom tárgyalásánál).

A beszerzési folyamat főbb mozzanatai

1. Éves közbeszerzési terv készítése
2. Előzetes összesített tájékoztatás közzététele (az EU Hivatalos Lapjában és a Közbeszerzési Értesítőben)
3. Konkrét beszerzési igény meghatározása,
4. dokumentáció összeállítása (műszaki feltételek, szerződés tervezet),
5. Az ajánlattevővel szemben támasztott követelmények
6. a beszerzési döntés ismérveinek meghatározása (legalacsonyabb ár vagy más szempontok is),
7. Hirdetmény közzététele (az EU Hivatalos Lapjában és a Közbeszerzési Értesítőben)
8. Az ajánlatok fogadása, felbontása, elbírálása.
9. Eredményhirdetés, az eredmény közzététele.
10. Szerződéskötés.

⁴ A Kbt. az EU közbeszerzési irányelveiben megállapított szabályokat adaptálja. (ld. A Közbeszerzések Tanácsának honlapját : www.kozbeszerzes.hu)

⁵ A magánbeszerzést szabályozó törvény alkotmányellenes lenne, mivel a magántulajdonnal való rendelkezés jogát és a szerződés szabadságát indokolatlanul korlátozná.

⁶ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény.

Mit szereznek be a közbeszerzési eljárás során?

- **Árukat**

(pld. az iskola számítógépeket, padokat, asztalokat, a kórházak műszereket, gyógyszereket, kötszereket, a minisztériumok másológépeket, irodabútorokat, az energiaszolgáltató transzformátorokat, kábeleket vásárol);

- **Épületeket, építményeket**

(pld. a községi önkormányzat tornatermet építtet, csatornaépítést rendel meg, az Állami Autópálya Kezelő autópálya újabb szakaszának kivitelezésébe fog, közhivatal az épület akadálymentesítésére keres kivitelezőt);

- **Szolgáltatásokat**

(pld. kormányhivatal őrzés-védelmet rendel, a MÁV Start Zrt. a személyszállító kocsik takarítására keres szolgáltató vállalkozást, a BKV Zrt. könyvvizsgálói szolgáltatást vásárol)

A közbeszerzési eljárás fajtái

- **Nyílt eljárás (egyszakaszos)**, minden alkalmasnak talált vállalkozás tehet ajánlatot, és az összes érvényes ajánlat elbírálásra kerül.
- **Meghívásos eljárás (kétszakaszos)**, minden, magát alkalmasnak vélő vállalkozás jelentkezhet részvételre, de csak előre meghatározott számú résztvevő tehet konkrét ajánlatot.
- **Tárgyalásos eljárás** (kivételes törvényi feltételek) esetén lehetőség van az alkura (*hirdetménnyel / hirdetmény nélkül* (közvetlen levélben történő felhívással)

A részletekbe menő szabályozás ellenére hogyan fordulhat elő, hogy esetenként nem születik racionális beszerzési döntés?

1. Az **ajánlatkérő** szakmai hiányosságai, **felkészületlensége** (piac- és áruismeret hiánya, gyakorlatlanság, a jogi rendelkezések hibás értelmezése) miatt.
2. Az **ajánlatkérő etikátlan magatartása**, előre kiválasztott ajánlattevő kedvezményezése (pld. személyre szabott feltételek előírása) miatt.

Az ajánlatkérő jogsértő magatartásának kivizsgálását, a jogsértés megállapítását és bírság kiszabását a Közbeszerzési Döntőbizottságtól lehet kérni. (A DB ideiglenes intézkedésként a szerződéskötést is megtilthatja.)

3. Az **ajánlattevők** versenyt korlátozó titkos áregyeztetése, piacfelosztó magatartása – **kartell megállapodása** – miatt.

Az ajánlattevők közötti kartell gyanúja esetén a **Gazdasági Versenyhivatalhoz** lehet bejelentést tenni.

A versenyjog a vállalkozások egymás közötti áregyeztetését, kockázat minimalizálásra törekvő piaci versenyt kiküszöbölő **kartell** megállapodását azért tiltja, mert **árfelhajtó** hatású,

a versenyár feletti árszint tartósítását idézi elő. Külföldi szakirodalmi források az ajánlattevői összejátszás árfelhajtó hatását átlagosan 10-20 %-ra becsülik, de esetenként elérheti a 40 %-ot is.

A kartell általában hosszú távra szerveződik, káros hatása ezért tartós: az adófizetők pénzéből kevesebb árút, szolgáltatást lehet vásárolni, silányabb minőségű beruházások valósulnak meg, a piaci struktúra megmerevedik, mivel a kartell az új piacra lépőket nem tűri meg, gátolja az innovációt, végső soron **rontja a gazdaság versenyképességét.**

Kartellveszélyes közbeszerzési piacok

- Kevés ajánlattevő jelenléte a kínálati piacon
- Homogén, egyszerű termék beszerzése esetén, a helyettesíthetőség korlátozott
- Új piaci szereplő megjelenése nem valószínű (nagy beruházási igény)
- Aktív érdekképviselet szervezi az információcserét
- Ismétlődő beszerzések, rendszeressé váló igények.

A kartellek fajtái

- **Információs kartell** – rendszeres információcsere (kapacitás lekötésről, kapacitás kihasználtságról, rendelésállományról,)
- **Ajánlat visszatartás** – a legesélyesebb ajánlattevő lebeszélése a versenyben való indulásról,
- **Ajánlat elfojtás** – a legjobb ajánlatot tevő cég visszalép a kedvezőtlenebb javára,
- **Színlelt ajánlattétel** (szívességi kartell) – nyilvánvalóan elfogadhatatlan ajánlatok beadása az előre kiválasztott ajánlattevő biztos győzelme érdekében,
- **Körbenyerés** – áregyeztetés és piacfelosztás: a megállapodás alapján sorban, egymás után minden ajánlattevő nyer az előre meghatározott menetrend szerint,
- **Alvállalkozóként történő bevonás:** az előre győztesnek kijelölt vállalkozás alvállalkozói vagy más szerződéssel juttatja vissza a kartell-társaknak az ajánlatkérőtől származó többletpénz rájuk eső részét.

A közbeszerzés számokban

Éves szinten az ajánlatkérők kb. 3200-4900 közbeszerzési eljárást folytatnak le 1500-2000 milliárd Ft értékben. **2007-ben** 3446 szerződés keretében 1521 milliárd Ft-ot költöttek az ajánlatkérők.

A maximális átláthatóságot biztosító nyílt eljárás az összes beszerzés 53 %-ában érvényesült, a tárgyalásos eljárások aránya 36% volt. 2007-ben a helyi önkormányzatok írták ki a legtöbb közbeszerzési eljárást (37 %), de értékét tekintve csak 20 %-ban részesedtek, míg a központi költségvetési szervek részvételét kevesebb eljárás (30%) nagyobb értékkel (41%) képviseli.