

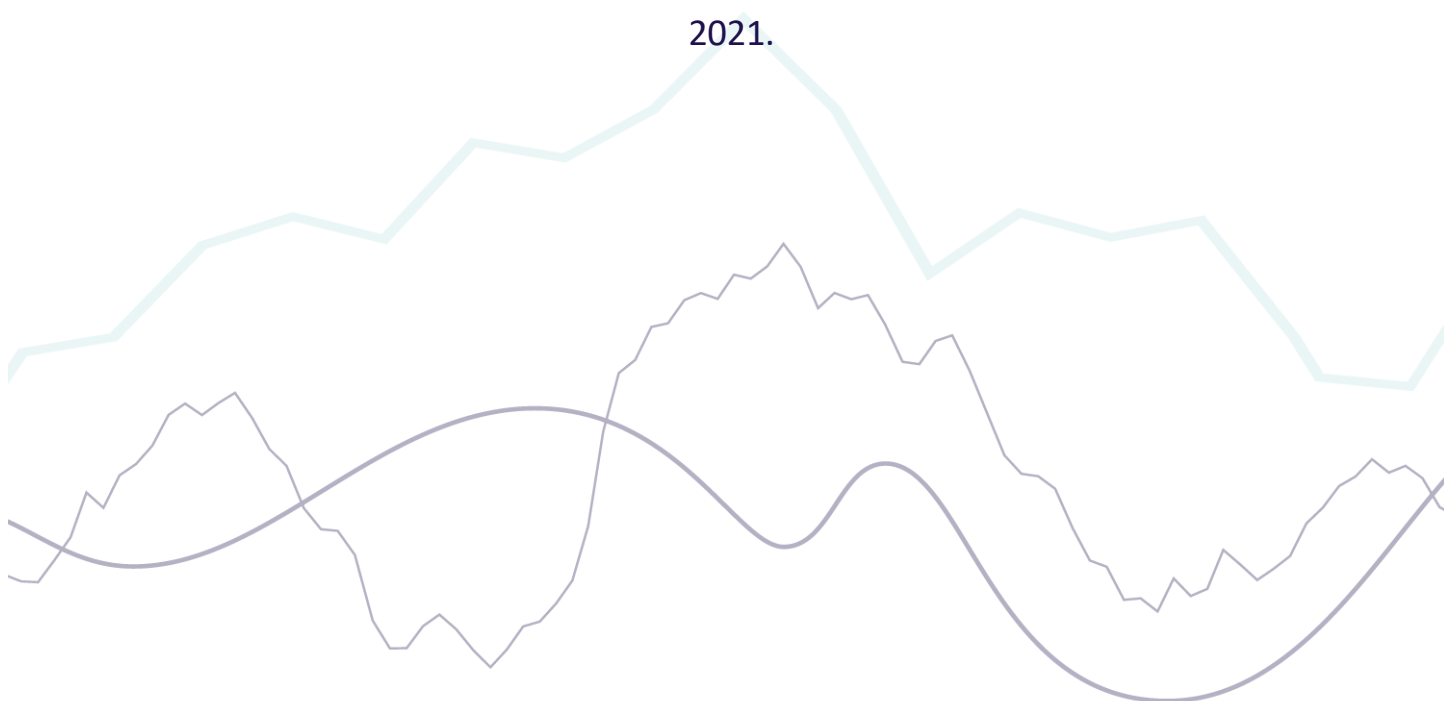


ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

A piaci versenyt érintő közbeszerzési gyakorlat

2021.





ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

A piaci versenyt érintő közbeszerzési gyakorlat



Engedélyező:

Domokos László
Domokos László
elnök

Szerkesztő:

DR. KISS ESZTER projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. NAGY IMRE felügyeleti vezető

Készítették:

DR. KISS ESZTER projektvezető

NOVÁK MÁRTA számvevő

MELCHER ISTVÁN számvevő fogalmazó

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2922-010/2021.

TARTALOMJEGYZÉK

▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
▶	BEVEZETÉS.....	7
▶	AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE	8
	Az elemzés célja	8
	Az elemzés módszere.....	8
▶	1. A KÖZBESZERZÉS ÉS A TISZTESSÉGES PIACI VERSENY KAPCSOLATA A JOGSZABÁLYOK TÜKRÉBEN.....	9
	1.1. A közbeszerzésben a tisztességes versenyfeltételeket megteremtő keretszabályok	9
	1.2. A verseny tisztaságát és átláthatóságát biztosító ajánlatkérői kötelezettségek	10
	1.3. A közbeszerzési területre kiható, a tisztességes piaci verseny fenntartására hivatott versenyjogi előírások.....	14
▶	2. PIACMŰKÖDÉS A KÖZBESZERZÉSEK SORÁN	16
	2.1. A közbeszerzési piac szereplői	16
	2.2. Monopszónia, mint jellegzetes közbeszerzési piacszerkezet	16
	2.3. A COVID-19 világjárvány nemzetközi közbeszerzési piacra gyakorolt hatása	17
	2.4. A koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzések speciális hazai szabályai	18
▶	3. A KÖZBESZERZÉSEKBEN A TISZTESSÉGES PIACI VERSENY VÉDELMI BIZTOSÍTÓ ÁLLAMI SZERVEK.....	21
	3.1. A Gazdasági Versenyhivatal versenyvédő szerepe	21
	3.1.1. A Gazdasági Versenyhivatal fellépése a közbeszerzési kartellekkel szemben és tevékenységéből származó jóléti haszon	21
	3.2. A Közbeszerzési Döntőbizottság, mint a közbeszerzési jogsértésekkel szemben fellépő szerv 24	
	3.3. A Miniszterelnökség ellenőrzési tevékenysége a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek elkerülésére	26
	3.4. Az Állami Számvevőszék támogató szerepe a közbeszerzések szabályszerűségéért, a verseny tisztaságáért	27
▶	4. VERSENY ÉS ÁTLÁTHATÓSÁG A HAZAI KÖZBESZERZÉSEKBEN	28
	4.1. Számszerű tények a magyar közbeszerzési piacról a COVID-19 járvány előtti időszakból	28
	4.2. Helyzetkép a koronavírus-járvány idején	32
▶	5. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KÖZBESZERZÉSEK SZABÁLYSZERŰSÉGÉT ÉS A PIACI VERSENY TISZTASÁGÁT ELŐSEGÍTŐ TEVÉKENYSÉGE.....	33
	5.1. A belső kontrollrendszer szabályos közbeszerzéseket támogató szerepe	34
	5.2. Az integritási kontrollrendszerének piaci verseny tisztaságát támogató szerepe	36
▶	FOGALOMTÁR	38
▶	RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	39

◀ IRODALOMJEGYZÉK	40
◀ JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE	43

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A koronavírus-járvány miatti egészségügyi veszélyhelyzet és annak gazdasági hatásai eddig nem látott kihívások elé állították a világot, és benne Magyarországot az élet szinte minden területén. A 2020-ban bekövetkezett események és változások nem hagyták érintetlenül a közbeszerzések piacát sem. Ez többirányú, az egyik oldalról rugalmasságot biztosító, másik oldalról szigorúbb, a kontrollokat erősítő intézkedéseket igényelt az állam és az állam szervei részéről.

Egyrészt az egészségügyi szolgáltatások és termékek beszerzésének piaca átalakult. A korábbi kínálati piacot keresleti piacváltotta fel: a vírushelyzetben nem a beszállítók versenyeztek a beszerzésekért, hanem a beszerzők versenyeztek a korlátozottan elérhető lélegeztetőgépekért, maszkokért és védőoltásokért. Magyarország Alaptörvénye szerint az állam elsőrendű kötelezettsége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak, így a testi egészséghez való jog védelme. Ezért ebben a helyzetben az állam az emberek egészségének védelmét és a válság menedzselését helyezte előtérbe. Az állam új, a helyzethez alkalmazkodó szabályokat alakított ki, amelyek egyszerűbb és gyorsabb beszerzést tettek lehetővé, ugyanakkor rögzítették a közbeszerzési eljárások vírushelyzetben is követendő minimum követelményeit.

Másrészt a vírushelyzet miatt kialakult váratlan helyzetek, problémák, új szabályok növelték a közbeszerzési területen jelentkező kockázatokat. A kockázatok ellensúlyozása érdekében felerősödött a szabályok betartásának és betartatásának fontossága. A vírushelyzet rámutatott, hogy az ajánlatkérő, beszerző szervezetek jól kialakított belső kontrollrendszere és az integritási kockázati kitétséggel arányosan kiépített integritási kontrollrendszer, valamint a kockázatok értékelésen alapuló érdemi ellenőrzés hozzájárulhat a szabályszerűségi és korrupciós kockázatok csökkentéséhez.

Az elemzés értékelése szerint a jogszabályok megteremtették a piaci verseny védelméhez, tisztasághoz, a szabályos közbeszerzések lefolytatásához szükséges feltételeket.

Emellett az elemzés rámutatott arra, hogy a közbeszerzések során akkor biztosítható a közpénzek átlátható, transzparens elköltése, és a tisztességes piaci verseny megvalósulása, ha minden érintett szereplő betartja a jogszabályokat és az Alaptörvényben foglalt értékek megvalósítását szem előtt tartva betölti a szerepét.

A beszerző, mint ajánlatkérő köteles biztosítani a közbeszerzési eljárások során a verseny tisztaságát és átláthatóságát, az ajánlattevő pedig köteles tiszteletben tartani a közbeszerzési szabályok betartását és a verseny tisztaságát, azaz tartózkodni a verseny torzításától, korlátozásától, kizárásától. Emellett kiemelten fontos, hogy működjenek és töltsék be szerepüket a közbeszerzésekben a tisztességes piaci verseny védelmét biztosító állami szervek, hatékonyan lépjenek fel a versenykorlátozó magatartásokkal, a közbeszerzési jogsértésekkel szemben (Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzési Hatóság, Közbeszerzési Döntőbizottság, Miniszterelnökség, Állami Számvevőszék).

Az elemzés rámutat azokra a kockázatokra, amelyek a tisztességes piaci verseny érvényesülését veszélyeztetik a közbeszerzési eljárásban. Emellett az elemzés az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai alapján bemutatja a beszerző szervek belső kontrollrendszerének és az integritási kontrollrendszerének azokat az elemeit, amelyek hozzájárulhatnak a tisztességes piaci versenyt érintő kockázatok csökkentéséhez.

A szabályszerű közbeszerzési eljárás lefolytatását a közbeszerzési eljárás előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét meghatározó közbeszerzési szabályzat és az ajánlatkérő tervéről valós képet nyújtó éves közbeszerzési terv megalkotásával kell megalapozni.

Az információs rendszer részét képező pontosan és naprakészen vezetett nyilvántartások a közbeszerzésekben a körültekintő tervezést és a jó előkészítést támogatják, amelyek a szabályos és sikeres közbeszerzés alapját jelentik.

A kockázatkezelési rendszer a kockázatértékelés alapján felméri és a kockázati kitettséget mérséklő kontrollokkal kezeli a közbeszerzési eljárás kockázatait, amelyek folyamatos monitorozásával a közbeszerzési szabálytalanságok felmerülésének kockázata csökkenthető.

Az integritási kontrollok rendszere a közbeszerzések kritikus fontosságú eleme. A közbeszerzésekre vonatkozó szabályok jelentős része a verseny, a pártatlan elbírálás és a transzparencia célját kívánja biztosítani. Kiemelt eleme az összeférhetlenségi szabályozás, amely hozzájárul ahhoz, hogy a közbeszerzési eljárás lebonyolítására a tisztességes verseny és az esélyegyenlőség elve mentén kerüljön sor és az elbírálás pártatlan legyen, befolyásolására ne nyíljon mód. Az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának szabályozása, a vagyonyilatkozattételre kötelezettek körének meghatározása és a megalkotott szabályok érvényesítése a jogtalan vagyongyarapodás kockázatával szemben nyújt védelmet.

BEVEZETÉS

Magyarország Alaptörvényének M) cikkének (2) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit és fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben. Az Alaptörvényben az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek közpénzfelhasználására vonatkozó hármas követelményrendszer (törvényesség, célszerűség, eredményesség) mellett a közpénzek átlátható és a közélet tisztaságának elve szerinti kezelése is deklarálásra került. (38. cikk (5) bekezdés, 39. cikk (2) bekezdés)

Az Alaptörvény által deklarált követelmény alapján az állam megalkotta a tisztességes versenyfeltételek megteremtését és a verseny tisztaságát biztosító közbeszerzési jogszabályokat és a tisztességes piaci verseny fenntartására hivatott versenyjogi előírásokat. A közbeszerzések alapvető célja a közpénzek hatékony elköltése átláthatóságának és a verseny tisztaságának biztosítása. A verseny a közbeszerzési eljárások hajtóereje, amelynek célja, hogy a közpénz felhasználására jogosult szervezetek a legjobb ár-érték arányban jussanak a közfeladat ellátását, illetve az ellátás feltételeinek megteremtését biztosító árukhoz, szolgáltatásokhoz, építési beruházásokhoz. A közbeszerzési eljárásokban a verseny a hatékonysághoz szükséges, mivel ez közvetíti legjobban a piaci gazdasági szereplők felé a hatékonysági kényszert, a társadalom szükségleteit. Az átláthatóság pedig a verseny tisztasága és az esélyegyenlőség érdekében szükséges. Az átlátható közbeszerzési piacok különösen nyitottak és élénk verseny alakulhat ki rajtuk. Erre tekintettel a közbeszerzések során kiemelt jelentőséggel bír a verseny tisztasága, mivel annak sérülése esetén felmerül, hogy a közpénzek elköltésére nem hatékonyan és nem gazdaságosan került sor, amelynek következtében az állami költségvetés és az állampolgárok is károsulnak, a köz érdeke sérül.

Az Állami Számvevőszék elsődlegesen a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodást ellenőrző tevékenységén kapcsolódik a közbeszerzésekhez és célja, hogy ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, a közpénzügyi helyzet javulását.

Jelen elemzés fókuszában a piaci verseny és a közbeszerzési gyakorlat közötti összefüggések értékelése áll, rávilágít a versenyt korlátozó, a sikeres közbeszerzést deformáló hibás vagy jogsértő közbeszerzési gyakorlatokra, rámutatva ezzel a közbeszerzés kockázatos területeire, a védelmi mechanizmusokra. Az elemzés célja ezáltal, hogy hozzájáruljon a közbeszerzések szabályszerűségéhez, a piaci verseny tisztaságához elősegítve ezzel a jól irányított állam működését.

A közbeszerzési verseny és annak tisztasága, az ajánlatkérő szabályszerű és érték követő működése a koronavírus-járvány és hatásaként jelentkező gazdasági visszaesés időszakában, a piacon tapasztalható látványos visszavonulás miatt jelentőséggel bír. Kiemelt figyelmet érdemel az egészségügyi beszerzések piaca, amely a pandémia alatt szélsőségesen keresleti jellegű piaccá alakult át. Nem a beszállítók, hanem az állami beszerző felek versengtek egymással a védekezéshez szükséges védőfelszerelések és az egészségügyi kezelésekhez szükséges gyógyászati-orvosi eszközök, gyógyszerek és a vakcina iránt. Az emberi élet felértékelődése, az extrém piaci viszonyok miatt az állam az egészségügyi válsághelyzetben a humánjárvány megelőzése vagy elhárítása érdekében a járványhelyzet kezeléséhez szükséges, az uniós értékhatárt el nem érő értékű beszerzésekre a Kbt.-től eltérő egyedi szabályokat alkotott, amelyek kapcsán a törekvése az eljárások egyszerűsítésére és gyorsítására irányult és szándéka szerint a járványhelyzet esetén szükséges intézkedések hatékony és gyors végrehajtását segítheti elő.

AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Az elemzés célja

Az elemzés célja, hogy bemutassa és értékelje a piaci verseny és a közbeszerzési gyakorlat közötti összefüggéseket. Az elemzés bemutatja a tisztességes versenyfeltételeket megteremtő közbeszerzési szabályokat, a verseny tisztaságát és átláthatóságát biztosító ajánlatkérői kötelezettségeket, valamint a tisztességes piaci verseny fenntartására hivatott versenyjogi előírásokat. Az elemzés kitér a közbeszerzésekben a tisztességes piaci verseny védelmét biztosító állami szervek működésére.

Az elemzés rávilágít a közbeszerzés jellegzetes monopszón piacszerkezetére és megragadja a piacműködés sajátosságait, aktualitásként pedig kitekintést ad a COVID-19 világjárvány során a védekezéshez szükséges védőfelszerelések és egészségügyi termékek, eszközök beszerzése kapcsán kialakult szélsőséges nemzetközi keresleti piacra és a szabályozással történő állami beavatkozásról.

Az elemzés helyzetképet ad a közbeszerzési eljárások adatai alapján a hazai közbeszerzési piacon a versenyről és az átláthatóságról kiemelten a koronavírus-járvány előtti és alatti időszakban bekövetkezett változásokra koncentrálva.

Az elemzés rámutat azokra a kockázatokra, amelyek a tisztességes piaci verseny érvényesülését veszélyeztetik a közbeszerzési eljárásban. Bemutat mind az ajánlatkérői mind az ajánlattevői oldalon olyan hibás közbeszerzési gyakorlatokat, amelyek korlátozzák és torzítják a versenyt és gátolják a közpénzek hatékony és átlátható elköltését. Az elemzés az Állami Számvevőszék ellenőrzési és elemzési tapasztalatai alapján rá kívánja irányítani a figyelmet a közbeszerzési eljárások szabályszerűsége és a jól kialakított és működtetett belső kontrollrendszer közötti összefüggésekre és az integritási kockázati kitettséggel arányosan kiépített integritási kontrollok rendszerének piaci verseny tisztaságát támogató szerepére, amelyek hozzájárulhatnak a tisztességes piaci versenyt érintő kockázatok csökkentéséhez.

Az elemzés módszere

Az elemzés alapját a releváns magyar szabályozási környezet, a hazai és nemzetközi szervezetek nyilvánosan elérhető dokumentumai, valamint a hazai és nemzetközi publikációk biztosították. A dokumentumelemzés módszerével feldolgozásra és szintetizálásra kerültek a tisztességes versenyfeltételeket megteremtő, a verseny tisztaságát és átláthatóságát biztosító közbeszerzési jogszabályok és a piaci verseny fenntartására hivatott versenyjogi előírások, kitekintéssel a koronavírus-járvány megelőzése vagy elhárítása érdekében a járványhelyzet kezeléséhez szükséges beszerzésekre vonatkozó speciális rendelkezésekre, továbbá a téma kapcsán a nemzetközi szervezetek (OECD, UNODC) által készített elemzések, tanulmányok.

Az elemzés a Közbeszerzési Hatóság, a Közbeszerzési Döntőbizottság, a Gazdasági Versenyhivatal és a Miniszterelnökség által publikált adatok felhasználásával készült, továbbá feldolgozta az Állami Számvevőszék korábbi ellenőrzési és elemzési tapasztalatait. A hazai közbeszerzési piacon a versenyre és átláthatóságra vonatkozó adatok esetében a COVID-19 előtti időszakban és a járvány alatti időszakban bekövetkezett változások bemutatására helyeztük a hangsúlyt. Az adatok a leíró statisztikai elemzés eszközével kerültek elemzésre.

1. A KÖZBESZERZÉS ÉS A TISZTESSÉGES PIACI VERSENY KAPCSOLATA A JOGSZABÁLYOK TÜKRÉBEN

1.1. A közbeszerzésben a tisztességes versenyfeltételeket megteremtő keretszabályok

A közbeszerzés egy jogilag szabályozott versenyztetési eljárás, amelynek célja a közpénzek hatékony felhasználása, azaz a közpénzek felhasználására jogosult szervezetek tisztességes és átlátható versenyben válasszák ki a közfeladat ellátását, illetve az ellátás feltételeinek megteremtését biztosító árukat, szolgáltatásokat és építési beruházásokat legjobb ár-érték arányban nyújtó ajánlatot tevőt.

A tisztességes versenyfeltételek megteremtése és a verseny tisztaságának biztosítása érdekében alkotta meg a jogalkotó a közbeszerzési törvényt. A jelenleg hatályos Kbt. 2015. óta szabályozza a közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezéseket az Alaptörvénnyel és az Európai Unió irányelveivel összhangban.

A Kbt. preambulumban megfogalmazott cél a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése.

A közbeszerzés alapvető célja a közpénzek elköltése átláthatóságának és a verseny tisztaságának biztosítása, amely során érvényt kell szerezni a hatékony és felelős közpénzfelhasználásra vonatkozó alaptörvényi követelményeknek (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség). A közbeszerzés során az ajánlatkérők közpénzt költenek el, ezért a nyilvánosság, az elszámoltathatóság a társadalmi jólétet biztosító garanciális elemek. A verseny tisztaságára vonatkozó törvényi cél a fenntartható gazdasági fejlődést, az árak alacsony szinten tartását, továbbá a gazdasági szereplők hatékony termelését hivatott biztosítani.

A közbeszerzési eljárások eleme és hajtóereje a verseny és ha annak körülményei sérülnek, úgy a közbeszerzés alapvető küldetése és célkitűzése sérül. A közbeszerzési eljárások folyamán a versenyjogi szabályok is szükségszerűen szerepet kapnak. (Füzesi, 2018)

A Kbt. alapelveként fogalmazza meg a verseny tisztasága követelményét, annak fenntartásának szükségességét a közbeszerzési eljárás előkészítő szakaszától egészen a szerződés teljesítéséig. A törvény legfontosabb célja a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtését nevesíti. (Kbt. 2. § (1) bekezdés, preambulumban)

A verseny tisztaságának fenntartása egyidejűleg terheli a közbeszerzési eljárásban részt vevő ajánlatkérőt és ajánlattevő(ke)t, ám ez a kötelezettség aktív magatartást vár el az ajánlatkérői oldaltól, míg az ajánlattevők esetében egyfajta távolmaradást, tartózkodást a negatív megítélés alá eső versenyjogi magatartásoktól. A Kbt. 25. § (1) bekezdése lényeges szabályt fogalmaz meg az ajánlatkérő részére, előírja, hogy az ajánlatkérő „minden szükséges intézkedést” tegyen meg az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek elkerülése érdekében.

A Kbt. 2. §-a olyan további alapelveket deklará, amelyek a szoros kapcsolódásra tekintettel garanciákat jelentenek a verseny tisztasága elvének hatékony érvényre juttatása érdekében: a verseny átláthatósága, nyilvánossága; az ajánlattevők esélyegyenlőségének és számukra az egyenlő

bánásmód biztosítása; jóhiszeműség és tisztesség követelménye, joggal való visszaélés tilalma. Ezen alapelvek a versenyt korlátozó magatartások szélesebb körű vizsgálatára ad lehetőséget, mint a versenyjogban. Ugyanis az átláthatóság és az egyenlő bánásmód alapelvei alapján a benyújtott ajánlatoknak mindig önállóknak kell lennie, míg a versenyjogi kartelltilalom nem terjed ki olyan vállalkozások magatartására, amelyek egymástól nem függetlenek. (Ferencz, 2020)

Az alapelvek biztosítják a Kbt. célrendszerének megvalósulását, érvényre juttatásuk pedig támogatják a gazdasági versenyt csorbító helyzetek elkerülését, ezzel hozzájárulnak a közbeszerzési eljárások tisztaságához fűződő társadalmi érdek megvalósításához.

1.2. A verseny tisztaságát és átláthatóságát biztosító ajánlatkérői kötelezettségek

Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárások során alapvető kötelezettsége a verseny tisztaságának és átláthatóságának biztosítása, amelyhez a Kbt. a tisztességes versenyt biztosítani hivatott jogintézményeket biztosít. A törvény kifejezetten proaktív magatartást vár el az ajánlatkérői oldaltól, hogy az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek elkerülése érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye. Ez a kötelezettség az ajánlatkérőt a közbeszerzési eljárás előkészítésétől, a lefolytatás során egészen a szerződés teljesítéséig terheli és elsősorban az ajánlatkérő, mint döntéshozó felelőssége az, hogy az alapevet biztosító jogszabályi előírásoknak mennyiben tud érvényt szerezni.

A következőkben áttekintésre kerülnek a tisztességes versenyt biztosítani hivatott jogintézmények.

Közbeszerzési terv elkészítésének kötelezettsége

Az éves összesített közbeszerzési terv adott költségvetési év legkésőbb március 31. napjáig történő elkészítése és nyilvánosságra hozatala a klasszikus ajánlatkérők számára kötelező feladat. A közbeszerzési terv tartalmazza az ajánlatkérő adott évre tervezett közbeszerzéseit, amely végső soron azt a célt szolgálja, hogy a gazdasági szereplők tájékoztató jelleggel értesülhessenek arról, hogy egy ajánlatkérő adott évben milyen tárgykörben, milyen típusú közbeszerzési eljárást tervez lefolytatni és várhatóan mikor. (Kbt. 42. §)

A közbeszerzés becsült értékének meghatározásának kötelezettsége

Az ajánlatkérő egy adott közbeszerzési eljárás megindítása előtt, még az előkészítő szakaszban köteles meghatározni a Kbt. rendelkezéseinek megfelelően annak becsült értékét. Ez azt a célt szolgálja, hogy az ajánlatkérő a megfelelő eljárásrendben folytassa le a közbeszerzési eljárását az aktuálisan irányadó értékhatárok függvényében.

A közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért (árubeszerzés, szolgáltatás, építési beruházás) az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított, a Kbt. 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított - teljes ellenszolgáltatást kell érteni. (Kbt. 16. § (1) bekezdés)

A becsült érték meghatározásának módszereire a Kbt. 28. § (2) bekezdése iránymutatást ad. Az ajánlatkérő végezhet helyzet- és piacfelmérést, amelynek során gazdasági szereplőktől indikatív ajánlatot kérhet be, de akár vizsgálhatja a szakmai kamarák által ajánlott díjszabásokat vagy az adott közbeszerzés tárgyához hasonló korábban megkötött saját szerződéseinek elemzésével is juthat releváns információhoz. A közbeszerzési tárggyal érintett piacra jellemző valamennyi releváns

információt össze kell gyűjteni, meg kell ismerni a piac működési sajátosságait, ennek keretében célszerű számba venni a főbb piaci szereplőket, tájékozódni piaci pozícióikról, árakról, esetleges helyettesítő termékekről, előzetesen feltárni a piaci szereplők közötti jogi kapcsolatokat (tulajdonosi kör, vezető tisztségviselők közötti esetleges átfedések). (Füzesi, 2018)

Az előzetes piaci konzultáció a becsült érték meghatározása érdekében történő olyan ajánlatkérői vizsgálódás, amelynek során az ajánlatkérő és néhány gazdasági szereplő között egy olyan előzetes egyeztetés zajlik, amely elősegítheti a beszerzési igények paramétereinek definiálását. A verseny tisztaságának sérelme ebben az esetben áll fenn a legfokozottabban.

Annak érdekében, hogy a becsült érték meghatározásának objektivitása és nyomon követhetősége biztosított legyen, az ajánlatkérőnek körültekintően kell eljárnia és minden cselekményt dokumentálnia kell. Így az ajánlatkérő megfelelő módon alá tudja támasztani, hogy a kellő gondossággal járt el a becsült érték meghatározása tekintetében. (Gszelman, 2018)

Az ajánlatkérőnek e körben figyelemmel kell lennie a részekre bontás tilalmára, azaz tilos a becsült érték meghatározásának módszerét úgy megválasztani, hogy az a Kbt. megkerülése céljából a közbeszerzési eljárás mellőzésére vezessen. (Kbt. 19. § (1) bekezdés) „Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.” (Kbt. 19. § (2) bekezdés)

A közbeszerzési szabályzat elkészítésének kötelezettsége

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. A döntéshozó személy vagy testület meghatározása különös jelentőséggel bír e körben. (Kbt. 27. § (1) bekezdés)

Az ajánlatkérővel szemben elvárás, hogy a döntéshozó részéről kerüljön kiállításra megbízólevél az adott közbeszerzési eljárásba bevonásra kerülő személyek vonatkozásában, amely tartalmazza a közbeszerzési eljárás megnevezését, illetve azt, hogy azt adott személy milyen minőségben vesz részt a közbeszerzési eljárás lebonyolításában. (Gszelman, 2018)

A megfelelő szakemberek közreműködési kötelezettségének biztosítása

Az ajánlatkérő felelőssége, hogy közbeszerzési eljárás előkészítése, a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok elkészítése, valamint az ajánlatok értékelése során és az eljárás más szakaszában a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek és szervezetek együttesen rendelkezzenek a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel. Az ajánlatkérő bizonyos esetekben köteles felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni (Kbt. 27. § (3) bekezdés)

A speciális szaktudás, a közbeszerzés tárgyával összefüggő ismeretek pontossága a közbeszerzési eljárások eredményességének kulcskritériuma. Külső szakértő, tanácsadó megbízásakor az ajánlatkérőnek körültekintően kell eljárni figyelemmel az esetleges piaci kapcsolatokra, érdekeltiségekre.

Összeférhetetlenséget eredményező helyzetek elkerülésére vonatkozó intézkedési kötelezettség

Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását. (Kbt. 25. § (1) bekezdés)

Összeférhetlenséget eredményez:

- az ajánlatkérő oldalán a funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlására nem képes személy vagy szervezet bevonása (pl. gazdasági érdek, gazdasági szereplővel való közös érdek miatt)
- az eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként részt vevő oldalán
 - egyes közjogi tisztséget betöltő személyek – és közös háztartásban élő hozzátartozói – tulajdonában álló szervezetek részvétele (a nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével),
 - az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személy vagy szervezet – ill. a tulajdonosa / vezető tisztségviselője / felügyelőbizottsági tagja (és ezek közös háztartásban élő hozzátartozója) bevonása esetén akkor, ha közreműködése az eljárásban a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti (Kbt. 25. § (2)-(4) bekezdés)

Az ajánlatkérővel szemben törvényi elvárás, hogy vizsgálja az ajánlatkérői oldalról bevont személyek, valamint az ajánlattételre felhívni kívánt és az ajánlatot adó gazdasági szereplő helyzetét, írásban dokumentáltan tegyen eleget a Kbt. 25. § (5)-(6) bekezdés szerinti figyelem felhívási kötelezettségének, gondoskodjon az összeférhetlenségi nyilatkozatok megtételéről. Kiemelt felelőssége van az ajánlatkérőnek az esetlegesen bekövetkező összeférhetlen helyzet felismerésében, dokumentált módon történő kivizsgálásában és az előírásoknak megfelelő kezelésében.

Az eljárást megindító felhívás és közbeszerzési dokumentumok feltételrendszerének kialakítása

Az eljárást megindító felhívásnak és a többi közbeszerzési dokumentumnak minden esetben biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehesenek, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be. (Kbt. 50. § (4) bekezdés) Az eljárást megindító felhívás tartalmi elemeit a Kbt. 50. § (2) bekezdése példalózó jelleggel rögzíti.

Az ajánlattételi határidőt az ajánlatkérőnek kellő körültekintés mellett úgy kell meghatározni, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre az ajánlatok elkészítéséhez. (Kbt. 52. § (1) bekezdés)

A verseny szélesítése céljából az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési dokumentumokat a gazdasági szereplők számára elektronikus úton, közvetlenül, korlátlanul és teljes körűen, térítésmentesen hozzáférhetővé tenni. (Kbt. 39. (1) bekezdés)

Az alkalmassági követelményeket, azok igazolásának módját, a műszaki leírás meghatározásának módját a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szabályozza. A pénzügyi-gazdasági, műszaki-szakmai alkalmassági követelményeket, a szerződés teljesítéséhez szükséges engedély, jogosítvány, kamarai tagság az ajánlatkérőnek az esélyegyenlőség, az egyenlő elbánás és a verseny tisztaságának alapelveire figyelemmel kell meghatározni. Csak olyan alkalmassági követelmények kerülhetnek előírásra, amelyek a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükségesek, de ugyanakkor az ajánlatkérő által előírt beszerzési igényt teljes mértékig ki tudja elégíteni. (Kbt. 65. § (3) bekezdés)

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban köteles megadni a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. 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. (Kbt. 58. § (2) bekezdés) A beszerzési igényt pontosan definiáló műszaki leírás az eredményes közbeszerzési eljárás kulcstényezője. Korrupcióra és a verseny korlátozására utal, ha a műszaki leírás túlságosan szigorú, egy meghatározott ajánlattevő adottságaihoz igazodik, vagy kizárólag az adott ajánlattevő felel meg a követelményeknek. (GVH, 2015.)

Az ajánlatok nem elegendő száma vagy az ajánlattevő versenykorlátozó magatartása eredményeként megfelelő verseny hiánya esetére az ajánlatkérőnek lehetőséget ad a túlárzott ajánlat érvénytelenségének kimondására, ugyanis az eljárást megindító felhívásban előre meghatározható egy maximális összeg, amelynél magasabb árat vagy költséget tartalmazó ajánlat a bírálat során érvénytelenné nyilvánítható. (Kbt. 73. § (6) bekezdés c) pontja)

A legjobb beszerzési eredmény elérése - a minőség alapú kiválasztás elsődlegessége

A közbeszerzési eljárás közvetlen célja az ajánlatkérő számára, hogy a legkedvezőbb feltételekkel köthessen szerződést és beszerzése annak megfelelően valósuljon meg.

Az ajánlatkérőknek a törvény a minőségi kiválasztás elsődlegességét írja elő az eljárást megindító felhívásban a bírálati szempontok meghatározása során, azaz azokat az ajánlattevőket versenyeztessék, amelyek termékei, illetve szolgáltatásai minőségileg hozzáadott értéket képviselnek az egyébként olcsóbb, de valamilyen szempontból rosszabb termékekhez képest, vagy innovatív megoldásokat tartalmaznak.

A legjobb ár-érték arányú bírálati szempont társadalmi célkitűzések (foglalkoztatási, szociális, környezetvédelmi, fenntarthatósági, innovációt ösztönző) érvényesítésére is lehetőséget biztosít és ezen bírálati szempont szerinti értékelés hozzájárul a minőségi munkát végző vállalkozások versenyképességének fokozásához, az ajánlatkérő rendelkezésére álló forrás fejében a legjobb, minőségi beszerzési eredmény eléréséhez, az egyes ágazatokban jellemző irreálisan alacsony árú vállalkozások gyakorlatának megszüntetéséhez.

Értékelési szempontként alkalmazható a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani.

Kivételesen csak akkor lehet a legalacsonyabb ár alapján kiválasztani a nyertes ajánlatot, ha a minőségi versenynek az adott beszerzés jellegére tekintettel egyáltalán nem lehet szerepe. A mérnöki és építészeti szolgáltatások és építési beruházások esetében az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szerinti értékelést. (Kbt. 76.§-77.§)

Az ajánlatkérő jelzési kötelezettsége a versenykorlátozó magatartás észlelése esetén

Az ajánlatkérőnek jelzési kötelezettsége van a Gazdasági Versenyhivatal felé, amennyiben a versenykorlátozó megállapodást és összehangolt magatartást tiltó versenyjogi rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi. (Kbt. 36. § (2) bekezdés)

A közsféra beszerzői (központi költségvetési szervek, közintézmények, önkormányzatok, stb.) esetében ez a törvényi kötelezettség külön nehézségekbe ütközhet a szakértelem-, esetleg tapasztalathiány miatt. Nem rendelkeznek feltétlenül piaci ismerettel, esetleg nem tájékozódnak. Probléma jelentkezik annak megítélésében, hogy mely magatartások minősülnek jogszabálysértőnek, melyik megállapodás csekély jelentőségű, mely vállalkozások nem függetlenek, képeznek gazdasági

egységet, amelyek közötti megállapodás versenyjogi szempontból nem minősül kartelljogsértésnek. Nehézséget okozhat a közbeszerzési tanácsadó, szakértő kiválasztása, hogy azok megfelelő szakértelemmel rendelkeznek-e, nincsenek-e esetleg ajánlattevői érdekeltségei.

A Közbeszerzési Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a Gazdasági Versenyhivatal felé történő ajánlatkérői jelzés nem elegendő, ugyanis ha az ajánlatkérőnek a Tpv. 11. §-ában foglaltakra vonatkozóan megalapozott információi vannak, akkor az érintett ajánlattevőt a közbeszerzési eljárásból a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja alapján ki kell zárnia. (D.138/19/2018. sz. határozat) A Döntőbizottság álláspontja szerint a kizáró ok alkalmazásához elegendő, ha az ajánlatkérő az egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel bizonyítani tudja, hogy az adott ajánlattevők magatartásukat összehangolták a verseny jogellenes torzítása érdekében. (D.397/22/2017. sz. határozat) 2020. február 1-ével a korábban kivételi esetnek számító a Gazdasági Versenyhivatal által a gazdasági szereplővel szemben alkalmazott engedékenységet határon kívül helyezésre került, így a szabályozás következtesebbé tételével a jogalkotó az ajánlatkérőt nem szorította be a versenyjog keretei közé. (Ferencz, 2020)

Amennyiben a versenyjogsértést a Gazdasági Versenyhivatal vagy bíróság állapítja meg és az érintett gazdasági szereplőkkel szemben bírságot szab ki, az szankcióként három éves kizárást von maga után (Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja)

1.3. A közbeszerzési területre kiható, a tisztességes piaci verseny fenntartására hivatott versenyjogi előírások

A piaci verseny a piacon megjelenő eladók és vevők magatartását meghatározó elv. A keresleti oldal szereplői igyekeznek az elérhető legjobb ár-érték arányú terméket megvásárolni, a kínálati oldal szereplői pedig a saját termékét szeretné eladni és minél nagyobb nyereségre szert tenni. (Boytha-Tóth, 2010)

A verseny lényege a gazdaságszervező ereje, amely az alábbi hármas funkcióban jelenik meg (Chikán, 2008):

- Jóléti funkció: A verseny lehetővé teszi, hogy a fogyasztók egyéni preferenciáikat követve válasszanak a versengő eladók kínálta termékekből.
- Allokációs funkció: A verseny arra kényszeríti a termelőket, hogy erőforrásaikat a fogyasztói igényeket kielégítő termékek előállításába fektessék.
- Hatékonysági funkció: A verseny arra készíti a termelőket, hogy termékeiket a legnagyobb hatékonysággal állítsák elő.

A versenyjog szabályainak megalkotása a piaci verseny fenntartása szempontjából játszik fontos szerepet. Magyarországon a piaci verseny fenntartásához közérdek fűződik, mivel a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi jólétet szolgálja.

A Tpv.-ben lefektetett versenyjogi szabályok célja kettős: egyrészt a gazdasági verseny fenntartásához kapcsolódó közérdek, másrészt a versenytársak és a fogyasztók közérdekké emelt magánérdekének védelme. A Tpv. tiltja a tisztességes verseny követelményeibe ütköző, illetve a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást, további célja a vállalkozásoknak a versenyre hátrányos összefonódásának megakadályozása. (Tpv. preambulum)

A Tpvt. előírásai érvényesek a közbeszerzési eljárásokban a vállalkozások által tanúsított magatartásokra is, a Kbt. megalkotásakor pedig az Országgyűlés a versenyjogi szabályozás figyelembe vételével alakította ki a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó előírásokat.

A Tpvt. 2. §-a megtiltja a gazdasági tevékenység tisztességtelen végzését, tilos a tevékenységet az üzletfelek, illetve a versenytársak törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően folytatni. A Tpvt. 7. § szerint tilos a versenyztetést bármilyen módon megsérteni, azoknál a magatartásoknál, amelyeket e törvény más rendelkezése vagy külön törvény nem szabályoz.

A közbeszerzés szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró szabályokat a Tpvt. 11. §-ában fejt ki a jogalkotó, ahol a vállalati összefonódások, valamint a gazdasági szereplők közötti együttműködés versenykorlátozásra alkalmas formáit nevesíti. A Tpvt. 11. § (1) bekezdése tiltja a vállalkozások közötti megállapodásokat, az összehangolt magatartást, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének olyan döntését, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki.

Versenyjogi szempontból nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.

A Tpvt. 11. § (2) bekezdése a versenykorlátozó megállapodások fajtáit nevesíti. Versenykorlátozó és tilos egy megállapodás akkor, ha annak célja

- a vételi vagy az eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása;
- az előállítás, a forgalmazás, illetve a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzés alatt tartása;
- a beszerzési források felosztása, illetve a közülük való választás lehetőségének korlátozása, valamint az üzletfelek meghatározott körének valamely áru beszerzéséből történő kizárása;
- a piac felosztása, az értékesítésből történő kizárás, az értékesítési lehetőségek közötti választás korlátozása;
- a piacra lépés akadályozása;
- az azonos értékű vagy jellegű ügyletek tekintetében az üzletfelek hátrányos megkülönböztetése (ideértve olyan árak, fizetési határidők, megkülönböztető eladási vagy vételi feltételek vagy módszerek alkalmazását, amelyek egyes üzletfeleknek hátrányt okoznak a versenyben);
- olyan szerződési feltételek alkalmazása, amelyek természetüknél fogva, illetve a szokásos szerződési gyakorlat alapján nem tartoznak a szerződés tárgyához.

2. PIACMŰKÖDÉS A KÖZBESZERZÉSEK SORÁN

2.1. A közbeszerzési piac szereplői

A közbeszerzési piac egy olyan jogilag szabályozott piacként definiálható, ahol az ajánlatkérők (vevő/megrendelő/megbízó) közpénzek felhasználásával a beszerzési igényeik kielégítése céljából a hatályos szabályozásnak megfelelő közbeszerzési eljárást folytatnak le, amelynek eredményeképpen szerződést kötnek a legjobb ajánlatot tevő gazdasági szereplővel (eladó/vállalkozó/megbízott).

A **közbeszerzési piac szereplői** a közpénzből gazdálkodó vagy uniós/hazai költségvetési forrást támogatásként felhasználó **ajánlatkérők** és a profitorientált gazdasági szereplők, mint **ajánlattevők**.

A közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett ajánlatkérők alábbi csoportjait különböztetjük meg:

- *klasszikus ajánlatkérők*: állam, minisztérium, Kormány által kijelölt központi beszerző szerv, minden költségvetési szerv, helyi önkormányzat, helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, azok társulásai, közalapítvány, egyes állami és önkormányzati gazdasági társaságok. (Kbt. 5. § (1) bekezdés)
- *támogatott szervezetek* azon beszerzéseik esetében, amelyek többségi részben költségvetési forrásból és/vagy uniós forrásból kapott támogatásból valósulnak meg. (Kbt. 5. § (2) bekezdés)
- *a közszolgáltató* abban az esetben, ha a beszerzését a közszolgáltató tevékenységének (ivóvíz előállítás, biztosítása, elosztása; gáz vagy hőenergia, villamos energia előállítás, szállítása, elosztása; postai szolgáltatás stb.) céljából folytatja le. (Kbt. 6. § -7. §).

Ajánlattevőnek azt a gazdasági szereplőt nevezzük, aki a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be. (Kbt. 3. § 1 pont)

A közbeszerzési piac nem is létezne jogalkotó nélkül, hiszen ő az, aki meghatározza, hogy egy beszerzés milyen esetben és milyen értékhatártól minősül közbeszerzésnek, a szereplők körét, az ügyletek nagyságrendjét, a szerződéskötést eredményező közbeszerzési eljárásrendet. A közbeszerzés jogi környezetének megalkotásával teremthető meg a közbeszerzési piac.

2.2. Monopszónia, mint jellegzetes közbeszerzési piacszerkezet

A verseny mindig valamilyen piacon zajlik és egy magatartás versenyhatásait az érintett piacon kell vizsgálni. A Tpv. 14. § (1) bekezdése alapján az érintett piacot a magatartás tárgyát alkotó áru/termék és a földrajzi piac figyelembevételével lehet meghatározni.

Közbeszerzések esetében a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának álláspontja szerint az érintett piac földrajzi és tárgyi kereteit maga a közbeszerzési eljárás adja, illetve az abban meghatározott áru/szolgáltatás/építési beruházás jelenti az érintett termékpiacot. A piac keresleti oldalán az ajánlatkérő áll egyedül, kínálati oldalon pedig a közbeszerzési eljárásban ajánlat benyújtására lehetőséget szerző ajánlattevők állnak. (Vj-21/2005/117, 99. pont)

A közbeszerzésnél tehát a piaci szerkezetek egy különleges formájával, a monopozóniával és annak változataival állunk szemben a beszerzés értékének nagyságrendjétől és az ajánlattevői kör homogenitásától függően. Minél homogénebb az ajánlattevői kör, azaz minél több hasonló gazdasági szereplő van a piacon és minél kisebb értékű a közbeszerzés, annál jobban hasonlít az eljárás a tiszta versenyre. Minél differenciáltabb a potenciálisan ajánlatot tevők köre és minél nagyobb értékű a beszerezni kívánt áru/szolgáltatás vagy megvalósítandó építési beruházás, annál inkább hasonlít a helyzet a monopozóniára. A közbeszerzések terén a klasszikus piaci erők áldásos működése kevésbé érvényesül az alábbi indokok miatt:

- az eljárások többsége nem engedi meg a keresleti és a kínálati oldal iterációs egymáshoz „simulását”,
- a termékek/szolgáltatások ritkán tekinthetők homogénnek,
- a piacra belépés nem tekinthető akadálymentesnek, speciális belépési korlátok érvényesülnek: pénzügyi-gazdasági, műszaki-szakmai alkalmassági feltételek.

Ezen indokok miatt a közbeszerzés a gazdaságot csak korlátozottan tudja a tökéletes verseny optimális állapota felé elmozdítani, amely hiányosságokat a kimerítő szabályozás kíván pótolni. (Török et al., 2007)

A fenntartható és az egészséges verseny biztosítása szempontjából fontos, hogy az ajánlatkérő a pénzügyi-gazdasági és a műszaki-szakmai alkalmassági követelményeket a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig írja elő. A műszaki-szakmai alkalmasság körében megkövetelt bizonyos számú és értékű referenciamunka jelentősége abban áll, hogy a piacokra kizárólag azok a gazdasági szereplők tudnak belépni, akik már teljesítettek hasonló szolgáltatásokat vagy szállították a beszerezni kívánt árut. A nehezen megugorható belépési küszöb ahhoz vezet, hogy csak egy szűk vállalkozói kör lesz képes teljesíteni a feltételeket, ezáltal csökken a versenynyomás és nagyobb esély kínálkozik az ajánlattevők versenyt korlátozó összejátszására. (Szentkúti, 2010)

2.3. A COVID-19 világjárvány nemzetközi közbeszerzési piacra gyakorolt hatása

A COVID-19 világjárvány exponenciálisan növekvő keresletet támasztott a védekezéshez (fertőtlenítők, maszkok, kesztyűk) és az egészségügyi kezelésekhez szükséges gyógyászati-orvosi eszközök (lélegeztetőgépek), gyógyszerek és a vakcina iránt, amely egy extrém helyzethez, a keresleti piac kialakulásához vezetett.

A hagyományos közbeszerzési piacon a beszállítók, gazdasági szereplők versengenek egymással azért, hogy nagy összegű állami megrendeléseket nyerjenek el. A pandémia alatt ez megfordult, és az állami beszerző felek, mint ajánlatkérők versengtek a szállítókért egy döntően nemzetközivé tárgult egészségügyi beszerzési piacon. Az extrém magas kereslet miatt nemcsak az egyes országok versengtek ugyanazon termékekért, hanem egy országon belül a kormány és a közsféra valamennyi intézménye. (Folliot-Yukins, 2020) Az ilyen jellegű piac nem kedvez az közsféra intézményeknek, mint vevőknek.

A kereslet és kínálat egyensúlyának felborulásához hozzájárultak a korlátozó intézkedések miatt összeomló szállítási láncok és az exportkorlátozó intézkedések. (OECD, 2020)

A járvány világméretű elterjedésével, különösen a kitörését követően a védekezéshez és a gyógyításhoz szükséges beszerzési igényeket extrém sürgősséggel kellett kielégíteni. A rendkívüli sürgősséget előidéző helyzetben lefolytatott eljárások a közbeszerzési gyakorlatban nem ismeretlenek, de az emberi életek védelme soha nem tapasztalt piaci környezetet teremtett és az egészségügyi válsághelyzetben a szükséges intézkedések hatékony végrehajtását szolgáló beszerzések a meglévő szabályozási keretek között nem volt biztosítható.

Az UNODC nemzetközi szervezet pandémia alatti integritási kockázatok megelőzésére irányuló 2020-as ajánlása rámutatott arra, hogy az egészségügyi termékek beszerzése kapcsán nem álltak rendelkezésre megbízható információk arról, hogy a járvány ellen milyen eszközök és módszerek nyújtanak hatékony védelmet, melyek a velük szemben támasztott szakmai követelmények, rendelkeznek-e minőségi és szakmai tanúsítványokkal, melyek a műszaki jellemzői, tartalmuk. Az állami beszerző fél a valós piaci környezetről sem rendelkezett információval. A beszerzési döntések egy rendkívül bizonytalan, gyorsan változó információs és gazdasági környezetben születtek. A hirtelen keresletnövekedés extrém árvolatilitást eredményezett, így a megrendelői oldalnak lehetősége sem volt, hogy megállapíthassa a tisztességes piaci árat és megítélhesse a nyilvánvaló nyereszedés, vagy túlárazás eseteit. (UNODC, 2020) Az OECD tanulmánya szerint a kiugróan magas árakat a keresleti piac kialakulása eredményezhette, de az árak növekedése gyakran együtt járt a termékek minőségének csökkenésével, amely a csalás és tisztességtelen piaci magatartás növekvő kockázatával járt. (OECD, 2020)

Jones (2020) következtetése szerint a járványhelyzet sok vállalkozás számára jelentős bevételkieséssel, megszorításokkal járt, ezért azok, akik képesek lennének ugyan a szűkös jóságok előállítására, de kihívást jelent számukra az ellátás folyamatos biztosítása az egészségügyi kockázatok vagy a munkaerőhiány miatt, dönthetnek úgy, hogy az üzleti problémájuk kezelése érdekében együttműködnek az egyébként riválisnak számító gazdasági szereplőkkel. (Jones, 2020) A felek összejáratása a túlzó árazás érdekében (árkartell) szankcionált és tiltott versenyjogi magatartás.

Az emberi élet felértékelődése, az emberek megrendült biztonságérzetének helyreállítása, a kartell-kockázatok és az egyre anarchikusabb nemzetközi piacok miatt a védekezéshez és az egészségügyi kezelésekhez szükséges gyógyászati termékek beszerzése vonatkozásában az állami beavatkozás szükségszerűvé vált.

2.4. A koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzések speciális hazai szabályai

A védekezéshez szükséges védőfelszerelések és egészségügyi termékek, eszközök beszerzési piacán kialakult szélsőséges nemzetközi keresleti piac, az élet-halál kérdése miatti sürgősségi kényszer, a beszerzésekkel kapcsolatos információs bizonytalanság jelentősen növelte a beszerző felek kiszolgáltatottságát és kihívás elé állította a beszerzések lebonyolítását szolgáló szabályozási kereteket.

Magyarországon először a koronavírus elleni védekezéssel közvetlenül összefüggő, majd az egészségügyi válsághelyzetben a humánjárvány megelőzése vagy elhárítása érdekében a járványhelyzet kezeléséhez szükséges, az uniós értékhátart el nem érő értékű beszerzésekre a Kbt.-től eltérő egyedi szabályok kerültek megalkotásra, amelyek kapcsán a jogalkotó törekvése az eljárások egyszerűsítésére és gyorsítására irányult és szándéka szerint a járványhelyzet esetén szükséges intézkedések hatékony és gyors végrehajtását segítheti elő. (Kbt. Módtv. indokolása)

A koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzések egyedi szabályai 2020. március 20-tól 2020. június 17-ig a 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet 4-5. §-ban kerültek megállapításra. A speciális eljárásrend értelmében a Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő a koronavírus elleni védekezéssel közvetlenül összefüggő vagy a védekezést irányító állami szervek, védekezést irányító csoportok hatékony működését szolgáló beszerzését a nemzeti értékhatárok elérése vagy meghaladása esetén – a Kbt.-től eltérő módon, a 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet 4. §-a szerint - jogosult volt megvalósítani lehetőség szerint három ajánlat bekérésével, feltéve, hogy az adott beszerzéssel kapcsolatban egyedi mentesítést kért és kapott a Kormány veszélyhelyzet elhárításáért felelős tagjától. [Kivételes sürgősség esetén egy adott gazdasági szereplő is felhívható ajánlattételre.]

Ez a beszerzési eljárás nem volt alkalmazható az európai uniós fejlesztési források felhasználása esetére, sőt az ajánlatkérő azt is köteles volt előzetesen megvizsgálni, hogy a beszerzési igénye központosított közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött keretmegállapodás vagy más keret jellegű szerződés alkalmazásával – a rendkívüli helyzet által megkívánt módon és idő alatt – kielégíthető-e. Amennyiben igen, akkor az ezen keresztül beszerzés elsőbbséget élvezett és az ajánlatkérő az ajánlatkérésre feljogosított szervezet részére fizetendő díj megfizetése alól mentesült. Ezen túlmenően az érintett keretmegállapodás vagy keretszerződés a rendkívüli helyzet által megkívánt mértékben, illetve módon – a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálata nélkül – módosítható volt.

A Kormány veszélyhelyzet elhárításáért felelős tagjának egyedi mentesítése alapján a Kbt.-től eltérő módon megvalósítandó beszerzések engedélyeztetésének részletszabályait a 48/2020. (III.19.) Korm. rendelet alapján vállalt kötelezettségek előzetes engedélyezéséről szóló eljárásrend rögzítette. Ennek értelmében az egyedi mentesítésre vonatkozó adatlapon az igényt előterjesztő szervezetnek igazolnia kellett, hogy a beszerzési igény a koronavírus elleni védekezéssel közvetlenül összefügg, valamint részletesen indokolnia kellett a beszerzés szükségességét, a beszerzéssel kielégítendő védekezési célt, a beszerzéssel támogatott tevékenységeket, illetőleg személyi kört, az indoklásban ki kellett még térni a beszerzés esetleges elmaradásának várható következményeire.

A mentesítési kérelemről a Kormány veszélyhelyzet elhárításáért felelős tagja vagy az általa delegált másik kormánytag az Operatív Törzs javaslata alapján soron kívül döntött. A döntések megalapozottsága érdekében a döntés-előkészítési folyamatba kontrollpontok kerültek kiépítésre: az adott fejezetet irányító szerv vezetője gondoskodott a beszerzési igény előzetes és tartalmi felülvizsgálatáról, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ pedig a veszélyhelyzet elhárítása érdekében szükséges nélkülözhetetlenséget és annak megalapozottságát vizsgálta.

Az egyedi eljárásrend szerint megvalósított beszerzések szabályszerűségét az államháztartásért felelős miniszter jogosult utólag ellenőrizni.

Ez a speciális eljárásrend 2020. június 18-tól az egészségügyi válsághelyzet kezelésével közvetlenül összefüggő vagy az egészségügyi válsághelyzetben a védekezést irányító állami szervek, védekezést irányító csoportok hatékony működését szolgáló beszerzésekre vonatkozóan épült be az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Eü. tv.) 232/E. §-ába, amelyet a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 319. §-a iktatott be.

A szabályozás értelmében egészségügyi válsághelyzet idején a Kbt. 5-7. §-a szerinti további ajánlatkérő az egészségügyi válsághelyzet kezelésével közvetlenül összefüggő vagy az egészségügyi válsághelyzetben a védekezést irányító állami szervek, védekezést irányító csoportok hatékony működését szolgáló beszerzését a nemzeti értékhatárok elérése vagy meghaladása esetén – a Kbt.-től

eltérő módon, az Eü. tv. 232/E. §-a szerint - jogosult megvalósítani lehetőség szerint három ajánlat bekérésével, feltéve, hogy az adott beszerzéssel kapcsolatban egyedi mentesítést kért és kapott a miniszterelnöktől vagy az általa delegált másik kormánytagtól. Az eljárás alkalmazhatóságának feltételei a 48/2020. (III.19.) Korm. rendelet 4-5. §-a szerinti azonos módon kerültek meghatározásra, továbbá ezen eljárásrend szerint megvalósított beszerzések szabályszerűségét is az államháztartásért felelős miniszter jogosult utólag ellenőrizni.

A 2021. január 1-jével hatályba lépett módosítás következtében a Kbt. deklarálja, hogy veszélyhelyzet vagy egészségügyi válsághelyzet esetén a humánjárvány megelőzése vagy elhárítása érdekében történő, az uniós értékhatárt el nem érő értékű beszerzésekre nem a Kbt. szerinti szabályokat kell alkalmazni. (Kbt. 111. § i) pontja)

3. A KÖZBESZERZÉSEK BÉN A TISZTESSÉGES PIACI VERSENY VÉDELMÉT BIZTOSÍTÓ ÁLLAMI SZERVEK

3.1. A Gazdasági Versenyhivatal versenyvédő szerepe

A Gazdasági Versenyhivatal a verseny védelme érdekében három területen fejti ki tevékenységét:

(1) A **versenyfelügyelet** során érvényesíti a Tpv. és a hatáskörébe tartozó más törvényi rendelkezések, valamint az európai uniós versenyjog szabályait. Versenyfelügyeleti eljárást a hivatal a tisztességtelen és versenykorlátozó magatartások megvalósításának valószínűsítése esetén hivatalból indít. Ilyenek a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és a versenykorlátozó megállapodások. Az eljárások megalapozásához a piaci szereplők által szolgáltatott bejelentések, panaszok, szóbeli folyamodványok, valamint az ágazati vizsgálatok és a piacelemzések nyújtanak információt.

(2) A **versenypártolás** a Gazdasági Versenyhivatal azon tevékenységeit foglalja magába, amelyekkel a hivatal a verseny érdekében igyekszik befolyásolni a különféle közpolitikák kialakítását és érvényesítését, ideértve a különféle szabályozásokat és egyéb állami döntéseket, egyedi adminisztratív lépéseket.

(3) A verseny társadalmi elfogadottsága érdekében a versenypolitikai ismeretek terjesztésével, valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlesztésével hozzájárul a **versenykultúra**, illetve a tudatos fogyasztói döntéshozatal fejlesztéséhez.

A Hivatal - mint autonóm államigazgatási szerv – közvetlenül az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel, tevékenységét a rá irányadó jogszabályi keretek között nagyfokú önállósággal alakítja ki. (Tpv. 33. §)

3.1.1. A Gazdasági Versenyhivatal fellépése a közbeszerzési kartellekkel szemben és tevékenységéből származó jóléti haszon

A közbeszerzések során az ajánlattevők közötti versenykorlátozó megállapodások (kartell) a következményeit tekintve legsúlyosabb tiltott versenyjogi magatartás. A közbeszerzési eljárásokban ajánlatot tevő gazdasági szereplők által, hogy felosztják a piacokat vagy megállapodnak az árakban és más értékesítési feltételekben, erősen korlátozzák, illetve kiküszöbölik az egymás közötti versenyt, így képesek egy monopóliumhoz hasonlóan működni és magasabb árakat diktálni. (GVH, 2007)

A kartell-megállapodások kizárólag az abban részes vállalkozások érdekét szolgálják, hiszen kiszámíthatóságot ígér a piaci verseny kockázataival szemben, anyagi előny érhető el az esetleges vesztes pozícióval szemben. (Füzesi, 2018) Ezzel szemben az ajánlatkérők elveszítik a beszerzés hatékonyságát növelő versenyfolyamatokból járó előnyöket, az indokoltnál magasabb áron jutnak a beszerezni kívánt termékhez, szolgáltatáshoz, így - közpénz lévén - a kartellek az összes adófizetőt megkárosítják. A kartellek esetén a nemzetközi példákat feldolgozó szakirodalom alapján 10%-49% közötti áremelkedéssel kell számolni, amelyet a Gazdasági Versenyhivatal által felderített egyes kartellek esetében kimutatott kartellár és az önköltség/piaci ár közötti eltérés igazolt. Közérdek tehát a kartellek hatékony felderítése és megfelelő szankcionálása. (GVH, 2007)

A kartelltevékenység a Tptv. 13. § (3) alapján a versenytársak közötti olyan megállapodás vagy összehangolt magatartás, amelynek célja a verseny korlátozása, megakadályozása vagy torzítása, így különösen a vételi vagy eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása, az előállítás vagy a forgalmazás korlátozása, a piac felosztása, ideértve a versenyeztetéssel kapcsolatos összejátszást, az import- vagy exportkorlátozást is. Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének a döntése, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre. (Tptv. 11. § (1) bekezdés)

A Gazdasági Versenyhivatal 2016 és 2019 között 19 esetben tárt fel versenyfelügyeleti eljárás során versenykorlátozó magatartásokat, amelynek során 2018-ban 5 milliárdos rekordösszegű bírságot szabott ki, amely 2019. évben is tekintélyes összegre rúgott. A kartellezésekkel kapcsolatos piaci jelzések, bejelentések 60-65%-a közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben érkezett a Gazdasági Versenyhivatalhoz az elmúlt években, elsősorban uniós finanszírozású programokhoz kapcsolódóan. Az érkezett bejelentések körülbelül 70%-a ajánlatkérői bejelentés volt. (GVH 2019. évi beszámolója)

Az elmúlt években a Gazdasági Versenyhivatal által felderített, a közbeszerzési eljárásokban megvalósult kartell típusokat jellemző példaként az alábbiakban mutatjuk be.

Színlelt ajánlattétel

Az ajánlattevők a közbeszerzési eljárásokban az árajánlataikat egymással egyeztetették. A Gazdasági Versenyhivatal a versenyfelügyeleti eljárás során megállapította, hogy az egyik ajánlattevő készítette el a saját és a versenytársak árajánlatait és az összegeket úgy alakította ki, hogy a nyertes kivitelező kiválasztására irányuló ajánlatkérői magatartást előre meghatározták. Az eljárás alá vont gazdasági szereplőkkel szemben a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa összesen 81 262 000 Ft összegű bírságot szabott ki. (GVH 2019. évi beszámolója)

Színlelt ajánlattétel és információcsere

Az ajánlattevőként részt vevő gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásokban olyan egyeztetéseket folytattak le és információkat osztottak meg egymással, ami az ajánlati árak és a nyertes vállalkozás személyének előzetes egyeztetésére irányultak. Az eljárás alá vont gazdasági szereplőkkel szemben a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa összesen 866 860 000 Ft összegű bírságot szabott ki. (GVH 2019. évi beszámolója)

Színlelt ajánlattétel és piacfelosztás

A gazdasági szereplők három közbeszerzési eljárás során felosztották a piacot és ajánlati áraikat az egyik ajánlattevő tendernyertessége érdekében határozták meg. Az eljárás alá vont gazdasági szereplőkkel szemben a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa összesen 105 797 100 Ft összegű bírságot szabott ki. (GVH 2018. évi beszámolója)

Piacfelosztás

Közbeszerzési eljárások kapcsán elkülönült, de mégis egymásra épülő egyeztetések révén az ajánlatkérői piacfel mérés során az ajánlati felhívás műszaki tartalmát oly módon túlspecifikálták, hogy ezáltal a potenciális ajánlattevők körét leszűkítették és a tendereket egymás között felosztották.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa az ügyben összesen 1 673 138 000 Ft összegű bírságot szabott ki. (GVH 2019. évi beszámolója)

Piacfelosztás és árkartell

Az ajánlattevők négy közbeszerzési eljárásban a kiírás befolyásolása érdekében, valamint a piac felosztása és az árak rögzítése céljából egyeztettek egymással. A versenyfelügyeleti eljárás során a Gazdasági Versenyhivatal összesen több mint 30 közbeszerzési eljárást vizsgált meg kartellezés szempontjából.

Az eljárás alá vont gazdasági szereplőkkel szemben a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa összesen 238 147 439 Ft összegű bírságot szabott ki. (GVH 2016. évi beszámolója)

Az ajánlattevők a közbeszerzési eljárásban az ajánlati árakat egyeztették és az egyik ajánlattevő a magasabb árajánlatával biztosította a másik ajánlattevő nyertességét. A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa megállapította, hogy a magatartás az árak közvetlen meghatározására, valamint a piac felosztására vonatkozó megállapodásnak minősült, amely versenykorlátozó céllal bírt.

A GVH Versenytanácsa az eljárás alá vont egyik gazdasági szereplővel szemben 2 600 000 Ft összegű bírságot szabott ki. (GVH 2018. évi beszámolója)

Piacfelosztás és alvállalkozói bevonás

Keretmegállapodásos közbeszerzési eljárás első fordulójában az egyeztetéseket kezdeményező gazdasági szereplő azzal vállalta az összejátszásban résztvevő gazdasági szereplők esetében az alvállalkozói közreműködést, hogy azok összehangolják magatartásukat (pályázaton való indulás, ajánlatok elkészítése, hiánypótlás benyújtása) a piaci versenytársak második pályázati körből való kizárása érdekében.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa az eljárás alá vont gazdasági szereplőkkel szemben 81 970 500 Ft összegű bírságot szabott ki. (GVH 2017 évi beszámolója)

Ezeket az összehangolt tevékenységeket különösen nehéz felderíteni, mivel általában több közbeszerzést, több gazdasági szereplőt érintenek, együttes vizsgálatukra van szükség. A versenykorlátozó magatartások esetében általában nem áll rendelkezésre egyértelmű, mindent eldöntő, közvetlen bizonyíték, mivel az egyezségeknél sokszor nincs írásbeli nyoma, feltételezhetően szóban hangzik el, hiszen a kartellező gazdasági szereplők érdeke az, hogy a jogsértés rejtve maradjon. (Kúria Kvf.II.37.672/2015/28. sz. ítélete)

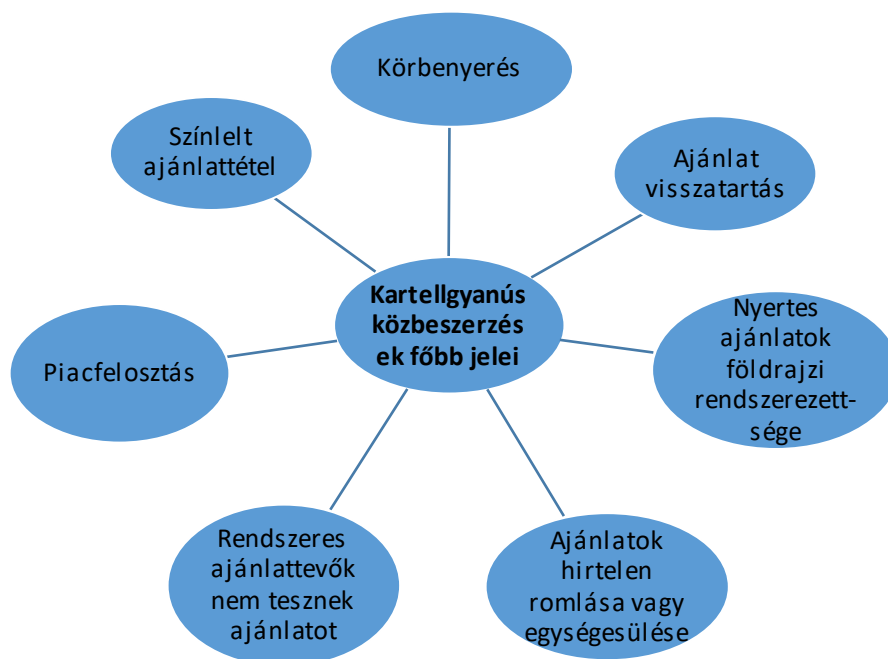
A Gazdasági Versenyhivatal közbelépése révén, a 2013-2018. közötti időszakban lezárt versenykorlátozó megállapodásokkal, erőfölényes visszaélésekkel, valamint fúziókkal foglalkozó versenyfelügyeleti eljárásai nyomán – vagyis a jogsértő magatartások megszüntetésével – a fogyasztók a Gazdasági Versenyhivatal teljes költségvetésének (azonos időszakban) több mint hatszorosának megfelelő összeget takarított meg. A Gazdasági Versenyhivatal tevékenységének végső céljának, a

jóléti haszon számszerű megragadása a versenyhatóságok tevékenységét jellemző ex-ante impact assessment mutató segítségével történt. (GVH, 2020)

A Gazdasági Versenyhivatal segítve a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői és az ellenőrző szervek munkáját a honlapján közzétett tájékoztató kiadványokban a 1. számú ábra szerinti kartellről árulkodó jelekre hívja fel a figyelmet:

1. sz. ábra

Kartellgyanús közbeszerzések főbb jelei



Forrás: GVH, 2017 alapján, ÁSZ szerkesztés

3.2. A Közbeszerzési Döntőbizottság, mint a közbeszerzési jogsértésekkel szemben fellépő szerv

A Közbeszerzési Hatóság folyamatosan tevékenykedik a közbeszerzési verseny erősítésén és az átláthatóság széles körű érvényesülésén. Kiemelt jelentőségűnek tartja a prevenciót, ezért az eljárásokat érintő egyes jogviták kezelése érdekében a jogalkotó létrehozta a Közbeszerzési Döntőbizottságot, egy olyan sajátos közigazgatási szervezetet, amely szervezetileg ugyan a Közbeszerzési Hatóságon belül működik, azonban eljárásjogi értelemben attól elkülönül. (Boros, 2020)

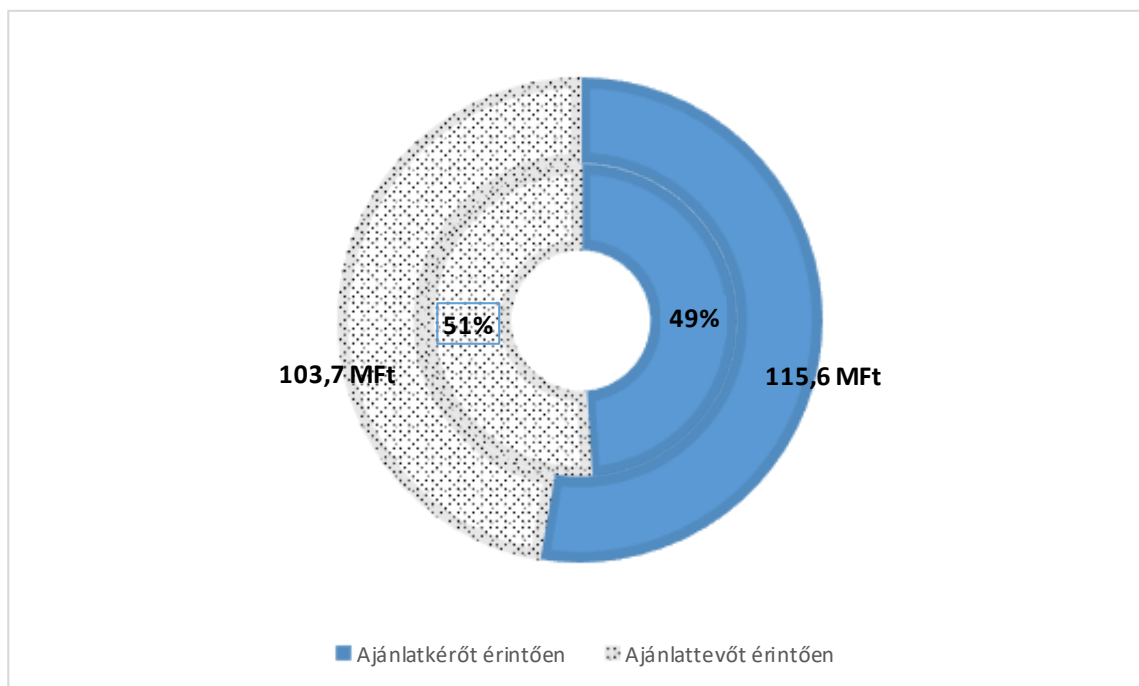
A Közbeszerzési Döntőbizottság feladata a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyek miatti jogorvoslat intézése. (Kbt. 192. § (1) bekezdés) A jogorvoslati kérelmeket és a hivatalbóli kezdeményezéseket közigazgatási hatósági eljárás keretében vizsgálja, eljárása során érdemben határozatot hoz, amelynek felülvizsgálata kérhető a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól.

A Közbeszerzési Döntőbizottság 341 jogorvoslati eljárásban állapított meg közbeszerzési jogsértést 2019-ben, legnagyobb arányban (40%) a közbeszerzési eljárások jogtalan mellőzése okán, amely arra utal, hogy a beszerzési tárgyak becsült értékének meghatározása során azok részekre bontásával, újracsoportosításával viszonylag magas a jogszerűtlen törvényelkerülés aránya. 71 esetben állapított meg jogsértést amiatt, hogy az ajánlatkérő nem megfelelően vagy nem a Kbt.-ben foglaltaknak megfelelően végezte el az ajánlatok bírálatát és értékelését, valamint az esetek több, mint 20%-ában jogsértően alkalmazta a hiánypótlásra vonatkozó szabályokat. A kiszabott bírság összege 775,8 MFt volt. (Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója)

A Közbeszerzési Hatóság 2019-ben 68 ellenőrzés keretében vizsgálta azt, hogy a megkötött szerződések és annak esetleges módosításainak teljesítése megfelelnek-e jogi, műszaki és szakmai szempontból a Kbt.-nek és a vonatkozó végrehajtási rendeleteknek. A feltárt közbeszerzési jogsértések esetében a Közbeszerzési Hatóság a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását kezdeményezte. A Közbeszerzési Döntőbizottság által megállapított jogsértések ajánlatkérő és ajánlattevő szerinti megoszlásának arányát és a kiszabott bírságösszegek megoszlását az alábbi ábra szemlélteti:

2. sz. ábra

Jogsértést megállapító döntések ajánlatkérők és ajánlattevők szerinti megoszlásának aránya (%) és a kiszabott bírságösszegek megoszlása (MFt) 2019. évben



Forrás: Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója alapján, ÁSZ szerkesztés

A Közbeszerzési Döntőbizottság által megállapított jogsértések közel egyenlő arányban fűződtek ajánlatkérőkhöz, illetve ajánlattevőkhöz 2019-ben. A bírságok összege az ajánlatkérők tekintetében volt túlsúlyban, 11,9 MFt-tal haladta meg az ajánlattevőkkel szemben kiszabott bírságokat.

3.3. A Miniszterelnökség ellenőrzési tevékenysége a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek elkerülésére

A Miniszterelnökség a hazai és európai uniós forrásból megvalósított közbeszerzések esetében ún. folyamatba épített ellenőrzést végzett, amely hatásköre a közbeszerzések előzetes ellenőrzési rendszerének egyszerűsítése következtében 2021. január 1-jétől már csak az európai uniós forrásból megvalósított közbeszerzésekre terjed ki. A Miniszterelnökség az általa végzett ellenőrzések során kiemelt figyelmet fordított a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek elkerülésére.

A Miniszterelnökség 2019-ben közzétette a közbeszerzések ellenőrzésének gyakorlatából levont tapasztalatokat, a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek elkerülésére az ajánlatkérők felé megfogalmazott tanácsokat. Az alábbi jellemző tényállások merültek fel a Közbeszerzési Döntőbizottság, Európai Bizottság és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság közbeszerzési ellenőrzései során:

Az ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők jogszerűtlen kiválasztása

Az ajánlatkérő egyes közbeszerzési eljárástípusok tekintetében – törvényi keretek között - döntési szabadsággal rendelkezik az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők kiválasztása tárgyában.

Az ellenőrzések során tapasztalt következő ajánlatkérői magatartások alkalmasak a verseny tisztaságának torzítására:

- olyan gazdasági szereplő került ajánlattételre felhívásra, amelynek egyedüli tagja az ajánlatkérő volt. A képviselő-testület ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is döntési pozícióban jelent meg.
- olyan gazdasági szereplők kerültek ajánlattételre felhívásra, amelyeket egymással vagy az ajánlatkérővel gazdasági érdek köt össze (pl. közös tulajdonosi kör, ugyanaz a vezető tisztségviselő)
- az ajánlatkérő felhívott három olyan gazdasági szereplőt ajánlattételre, amelyek rendszeresen adtak ugyanezen körben különböző ajánlatkérők részére indikatív ajánlatokat a piaci ártól való indokolatlan eltérésekkel és formai egyezőségekkel. Az ajánlatok függetlensége nem volt biztosított: rokoni kapcsolat az ajánlattevők között, a nem nyertes cégek tulajdonosai azonos személyek.

Vizsgálati és intézkedési kötelezettség elmulasztása az összeférhetetlenséget eredményező helyzet elkerülése érdekében

- ugyanazon személy az ajánlatkérőnél aljegyzői, az ajánlattevőnél felügyelő bizottsági és a közbeszerzési eljárásban bírálóbizottsági tagi státuszt is betöltött.
- átfedés az ajánlatkérő és az ajánlattevő döntéshozó személyében.

Az eljárást megindító felhíváshoz kapcsolódó többletinformáció juttatása potenciális ajánlattevő részére

- a nyertes ajánlattevő ajánlatában szereplő ár teljesen azonos a tervezői költségvetésben árral, míg a többi ajánlattevő ajánlata ezen árszinttől teljesen eltérő.

- a nyertes ajánlattevő az ajánlatkérő által becsült értékkel megegyező árban nyújt be ajánlatot annak ellenére, hogy a konkrét összeget az ajánlatkérő nem hozta nyilvánosságra és az eljárásban sem közölte. (Miniszterelnökség, 2019)

A közbeszerzési ellenőrzések során feltárt tényállások rámutatnak arra, hogy az ajánlatkérők többnyire a közbeszerzési eljárások előkészítési szakaszában a piaci felmérést szolgáló piaci konzultáció, a beszerzési igények definiálása és az eljárást megindító felhívás feltételrendszerének meghatározása, a piaci szereplők közötti kapcsolatrendszer feltérképezése, az összeférhetlenség vizsgálata során hajlamosak olyan tevékenységekre, amelyek alkalmasak a verseny tisztaságának torzítására. Az ilyen jellegű ajánlatkérői magatartások a fair és transzparens versenykörnyezetet megkérdőjelezheti, bizalmatlanságot idézhet elő, amely növelheti az ajánlattevők összejátszásának esélyét és az ajánlatkérő sem számíthat hatékony beszerzési eredményre.

3.4. Az Állami Számvevőszék támogató szerepe a közbeszerzések szabályszerűségéért, a verseny tisztaságáért

Az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését és ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, valamint az elemzéseiben feltárt összefüggések következtetéseként megfogalmazott üzenetekkel hozzájárulhat a szabályszerű közbeszerzésekhez és a verseny tisztaságához, a közpénzek hatékonyabb és gazdaságosabb elköltéséhez elősegítve ezzel a jól irányított állam működését. Törvényi felhatalmazás alapján az Állami Számvevőszék kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását, ha ellenőrzései során a Kbt-be, illetve annak felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására. Az Állami Számvevőszék közbeszerzések szabályszerűségét, a verseny tisztaságát elősegítő ellenőrzési, tanácsadási és elemzési tevékenységével kapcsolatos tapasztalatok az elemzés 5. pontjában kerülnek részletesen kifejtésre.

4. VERSENY ÉS ÁTLÁTHATÓSÁG A HAZAI KÖZBESZERZÉSEKBEN

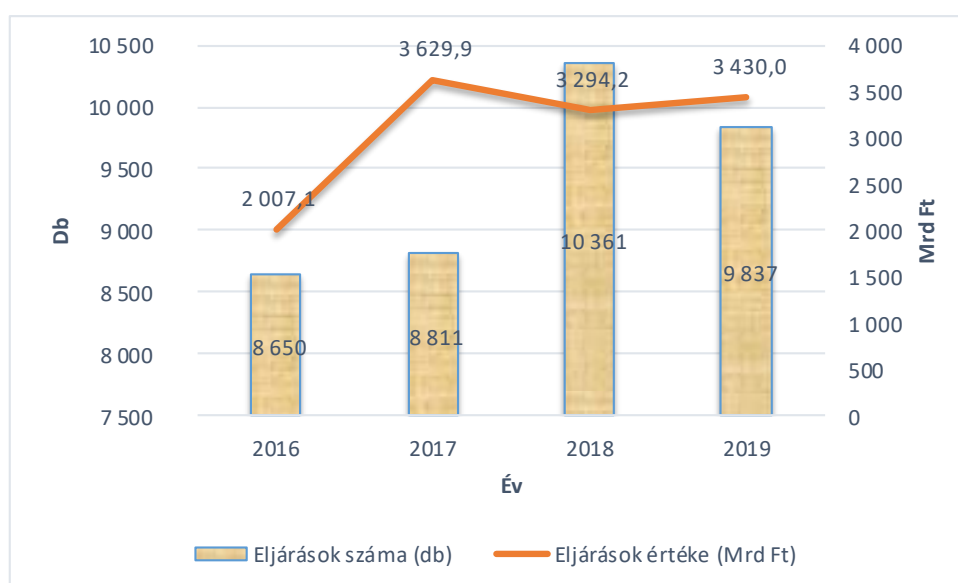
4.1. Számszerű tények a magyar közbeszerzési piacról a COVID-19 járvány előtti időszakból

Közbeszerzések volumene

2019-ben 9837 darab eredményes közbeszerzési eljárás került lefolytatásra 3430 Mrd Ft értékben, amely a GDP-hez viszonyítva 7,3 %-ot, az államháztartás központi alrendszerének 2019-re tervezett kiadási főösszegéhez viszonyítva 16,7%-ot tett ki. Ebből uniós érték 75,9%, míg nemzeti 24,1%, az egy eljárásra jutó érték 348,7 millió Ft volt. (Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója, 2019, Kvtv.) A közbeszerzések száma és értéke az alábbiak szerint alakult 2016-2019. között:

3. sz. ábra

A közbeszerzési eljárások számának és értékének alakulása (2016-2019)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója alapján, ÁSZ szerkesztés

A négy év átlagában a közbeszerzések értéke 3 090,3 Mrd Ft-ot tett ki.

2019-ben a közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérők döntően a közjogi szervezetek, közszolgáltatók és a regionális/helyi szintű intézmények voltak. Ezek egyenként az eljárások értéke tekintetében több mint 20%-ot tettek ki a közbeszerzési piacon az ajánlatkérői körből. Az eljárások darabszámát tekintve a regionális/helyi szintű intézmények bonyolították a közbeszerzési eljárások 46,4%-át 4 558 darab eljárással, amely alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok és intézményeik voltak a legnagyobb közbeszerzők, jelenlétük a közbeszerzési piacon meghatározó. A közbeszerzési eljárások ajánlatkérők típusa szerinti megoszlását az alábbi táblázat mutatja be:

A közbeszerzések ajánlatkérő típusa szerinti megoszlása 2019. évben

Ajánlatkérők típusa	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Arány (%)
Közjogi szervezet	886,9	25,9%
Közszolgáltató	813,1	23,7%
Regionális/helyi szintű	762,4	22,2%
Egyéb szervezet	587	17,1%
Támogatott szervezet	225	6,6%
Központi szintű	155,6	4,5%
Összesen	3 430	100,0%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója alapján, ÁSZ szerkesztés

A közbeszerzési eljárások tárgyát illetően 2019-ben az építési beruházások mind az eljárások számát (48,7%), mind pedig a közbeszerzések értékéből való részesedést (56,7%) tekintve megelőzik az árubeszerzéseket és a szolgáltatás tárgyú beszerzéseket. Az árubeszerzések 27,2%-kal, a szolgáltatások pedig 16,1%-kal részesedtek a közbeszerzések összértékéből. (Közbeszerzési Hatóság Előnökeinek tájékoztatója, 2019)

Verseny a közbeszerzésekben

Az ajánlattevők között a közbeszerzési szerződésekért folyó verseny útján érhető el az ajánlatkérői végső cél, a legjobb ár-érték arány, azaz a szükséges áruk, szolgáltatások, építési beruházások biztosítása gazdaságosan, eredményesen és hatékonyan.

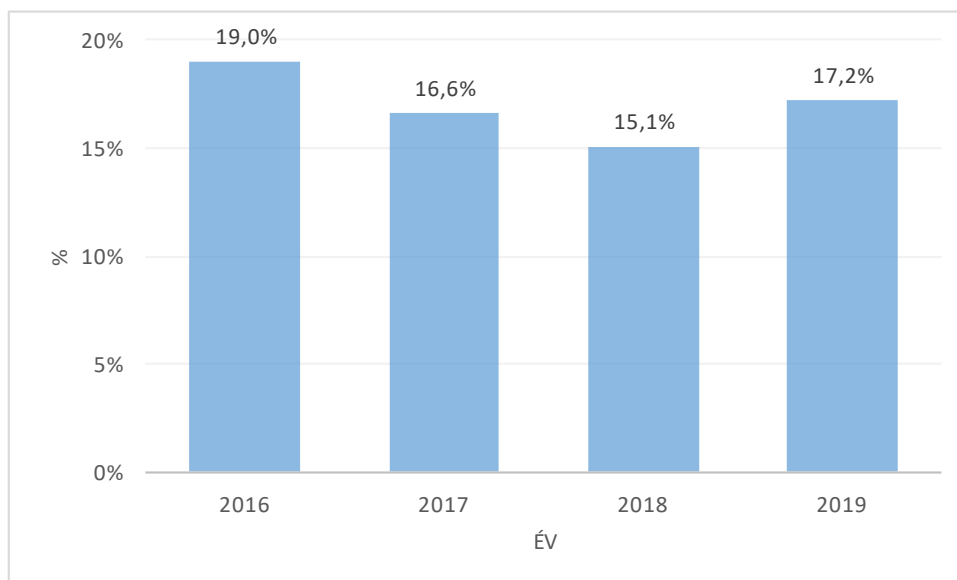
A közbeszerzési piacon folyó verseny mértékét meghatározó mutatók: az egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok száma, az egy ajánlatos közbeszerzési eljárások számának aránya, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások számának aránya.

A piaci viszonyokat tekintve elmondható, hogy az egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma 2019-ben 5 db (5,2 ~ 5 db) volt, amely az elmúlt 12 éves átlag (6,8 db ~ 7 db) viszonylatában a versenyintenzitás csökkenésére utal.

A mindössze egy ajánlattevő mellett odaítélt közbeszerzési szerződések jellemzője, hogy a beszerzési igény kielégítése erősen koncentrált, monopolisztikus piacról történik, ahol nincs megfelelő versenyfolyamat vagy az intenzitása gyenge, a gazdasági szereplők pedig nehezebben tudnak belépni. Az egy ajánlatos közbeszerzési eljárások számának aránya 2019-ben 17,2% volt, amely kis mértékben (2,1%-kal) nőtt az előző évhez képest. Az uniós eljárásrendben az értékbeli arány további negatív eltolódást mutat (20,9%), míg a nemzeti eljárásrendben az arány 12,2%. Az egy ajánlatos eljárások számának alakulását a 4. sz. ábra szemlélteti.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazása az olyan beszerzésekre jellemző, ahol gyakran fordul elő a beszállítóhoz való kötöttség. 2016. óta ezen eljárások számának aránya közel a negyedére csökkent, amely azt jelenti, hogy az ajánlatkérők motiváltak arra, hogy versenyztesenek a gazdasági szereplők között.

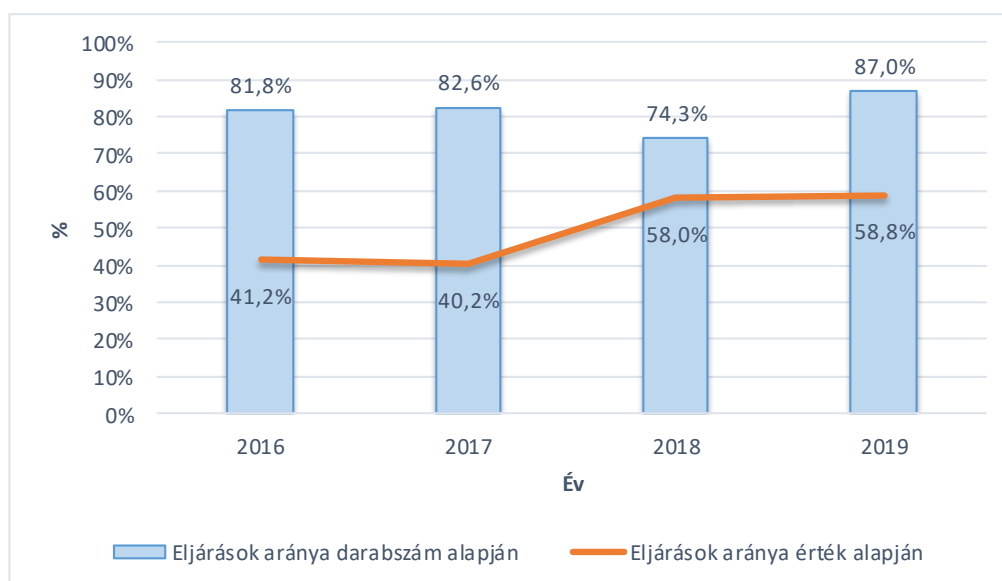
4. sz. ábra

Az egy ajánlatos eljárások számának arányának alakulása (2016-2019)

Forrás: Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója alapján, ÁSZ szerkesztés

A kkv-k közbeszerzési eljárásokban való sikeres részvételéhez a versenyképességet meghatározó kiemelt nemzetgazdasági érdek fűződik. A kkv-k részesedése a közbeszerzési piacon bővülő trendet mutatott 2016 és 2019 évek között, mind az eljárások darabszámát, mind az értékét tekintve. 2019. évben a kkv-k 87 %-ban voltak nyertesek a közbeszerzési eljárásokban, amely a közbeszerzések összértékében 58,8%-ot tett ki. A kkv-k közbeszerzésekből való részesedésének 2016-2019 közötti alakulását az alábbi ábra mutatja:

5. sz. ábra

A kkv-k részesedése a közbeszerzésekből darabszám és érték alapján (2016-2019.)

Forrás: Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója alapján, ÁSZ szerkesztés

Átláthatóság a közbeszerzésekben

Az átlátható közbeszerzési piacok különösen nyitottak és élénk verseny alakulhat ki, így annak a gazdasági szereplőnek az ajánlata lesz a nyertes, amely a legjobb terméket kínálja a legjobb áron és a legjobb eredmény elérése érdekében.

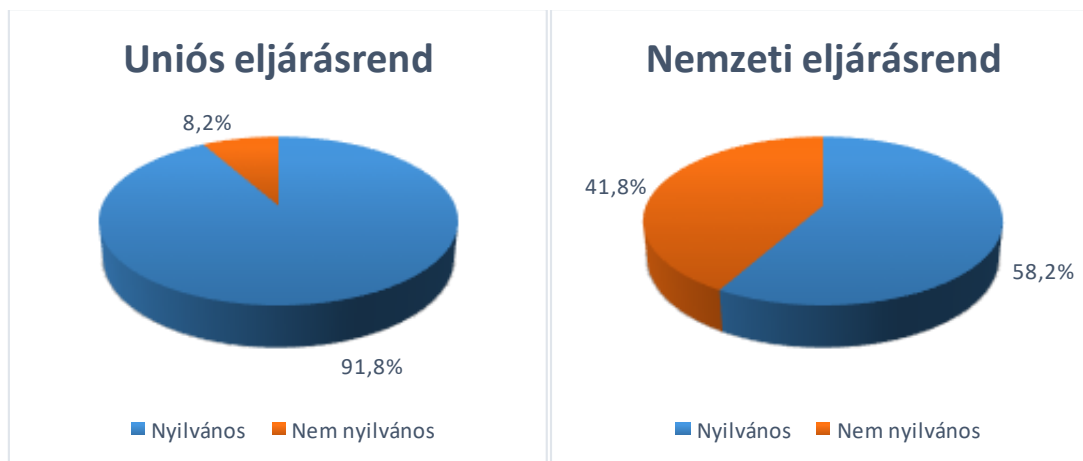
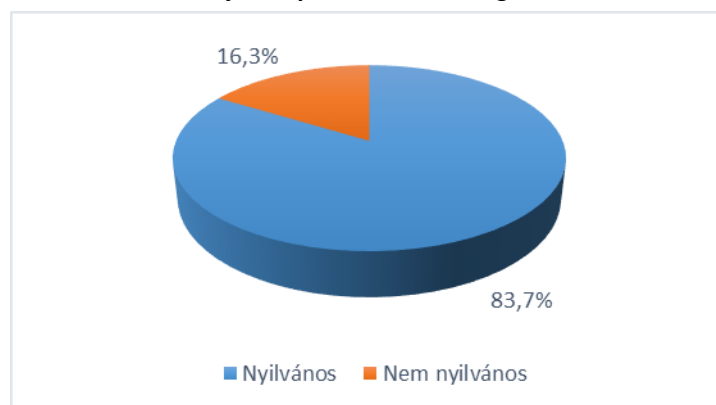
Az átláthatóság mértékét meghatározó egyik legjelentősebb tényező, az alkalmazott eljárás fajtája. Nyilvános eljárástípusok alkalmazása esetén nagyobb eséllyel alakulhat ki a nagyfokú átláthatóság és élénk verseny.

A nyilvános eljárásban lefolytatott közbeszerzések értéke arányaiban 83,7%-ot tett ki 2019-ben, míg a nem nyilvános eljárások (hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások, nemzeti eljárásrendben a Kbt. 115. § szerinti eljárások is) 16,3%-ot. Az uniós eljárásrend szerint nyilvános eljárásnak számít a nyílt, meghívásos, tárgyalásos, gyorsított nyílt, gyorsított meghívásos, gyorsított tárgyalásos, a konzessziós eljárás és a versenypárbeszéd.

Az uniós eljárásrendben a nyilvános eljárások értéke 91,8%-ot, míg a nemzeti eljárásrendben 58,2%-ot tettek ki. A nemzeti eljárásrendben a 41,8%-nyi nem nyilvános eljárásból értékét tekintve 0,6% volt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, 39,7% a Kbt. 115. §-ában foglalt nyílt eljárás szabályai szerinti és 1,5% a Kbt. 115. §-ában foglalt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás. A lefolytatott közbeszerzési eljárások értékének eljárástípus szerinti 2019. évi megoszlását az alábbi diagramok szemléltetik:

6. sz. ábra

Az uniós és nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárások értékének eljárástípus szerinti megoszlása 2019. évben



Forrás: Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója, 2019 alapján ÁSZ szerkesztés

A nemzeti eljárásrenden belül a közbeszerzési eljárások 14,5%-a tartalmazta a környezetvédelmi szempontot 2019-ben a közbeszerzési eljárások értékének viszonylatában, amelyet ajánlatkérői oldalról legnagyobb arányban a regionális/helyi szintű intézmények vettek figyelembe (62,7%). Az összes zöldberuházáson belül elsősorban az építési beruházások voltak érintve (az eljárások értéke tekintetében 91,3%). A szociális szempontot a közbeszerzések értékének 4,9%-ában tartalmazták a közbeszerzési eljárások.

4.2. Helyzetkép a koronavírus-járvány idején

A COVID-19 járvány és az azzal járó gazdasági visszaesés a magyar közbeszerzési piacot is utolérte, amely negatív hatásként az eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárások számának jelentős visszaesésében mutatkozott meg.

A Közbeszerzési Hatóság 2020. évre vonatkozóan kiadott gyorsjelentése szerint 7431 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le 3263,6 Mrd Ft értékben, amely a 2019-es adatokhoz képest az eljárások számának mintegy negyedével való csökkenését jelenti. A közbeszerzési eljárásokon keresztül a gazdaságba áramló forrás összértéke az évközi prognózisokhoz képest kedvezőbb képet mutat, mivel mindössze 5%-kal csökkent a koronavírus-járvány kitörését megelőző évhez képest.

2020. évben legnagyobb arányban (37,8%) az építési beruházások valósultak, amelyek értékének aránya a 2019. évihez képest csak kismértékben csökkent, melyből levonható az a következtetés, hogy a járvány következtében a kisebb értékű beruházások maradtak el. Az árubeszerzések 35,8%-ban, míg a szolgáltatás-megrendelések 26,4%-ban valósultak meg.

A közbeszerzési eljárások terén a piaci verseny mértékét meghatározó mindhárom mutató adataiban 2020. évben pozitív változás következett be, amely a Közbeszerzési Hatóság értékelése szerint a korábbiaknál intenzívebb, fokozottabb versenyt jelez. A jellemző mutatószámok 2020. évben a következőképpen alakultak:

- Az egyes közbeszerzési eljárásokban a tenderek elnyerése érdekében átlagosan 7 db (6,7 db ~ 7 db) volt az egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok átlagos száma, míg 2019-ben átlagosan 5 db ajánlat (5,2 db ~ 5 db) érkezett egy-egy közbeszerzési felhívásra.
- Az egy ajánlatos közbeszerzési eljárások értékének aránya mind az uniós, mind a nemzeti eljárásrendben 2019-hez viszonyítva csökkent: az uniós eljárásrendben 20,9%-ról 18,4%-ra, a nemzeti eljárásrendben pedig 12,2%-ról 9,2%-ra.
- A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások értékének aránya tovább csökkent, megerősítve ezzel az elmúlt évek tendenciáját. Uniós eljárásrendben különösen jelentős a csökkenés 2019-hez képest, 8,2%-ról 3,5%-ra, nemzeti eljárásrendben ez az arány 2020-ban már csak 0,4% volt.

A kkv-k magyar közbeszerzési piacon való szereplésében a COVID-19 járvány negatív gazdasági hatása kismértékben megmutatkozott, de szerepvállalásuk továbbra is magas szinten áll. A 2020. évben eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárások 83,8%-ában lett kkv nyertes ajánlattevő, amelynek következtében 1828,8 Mrd Ft áramlott ezen szektorba. (2019. évben a kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások számaránya 87%, értékét tekintve pedig 2015,6 Mrd Ft volt.) (Közbeszerzési Hatóság gyorsjelentése, 2020)

5. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KÖZBESZERZÉSEK SZABÁLYSZERŰSÉGÉT ÉS A PIACI VERSENY TISZTASÁGÁT ELŐSEGÍTŐ TEVÉKENYSÉGE

Az Állami Számvevőszék küldetése a közpénzügyi helyzet javítása, amellyel hozzájárul a „jól irányított állam” működéséhez. Az Állami Számvevőszék egyrészt ellenőrzéseinek keresztül megállapításával és javaslataival támogatja a közpénzekkel, közvagyonnal való szabályos, célszerű, eredményes és hatékony gazdálkodást a hibák megelőzése és a pozitív változások előmozdítása érdekében. Másrészt az Állami Számvevőszék elemzéseket, tanulmányokat készít, amelyekkel felhívja a figyelmet az adott területen jelentkező kockázatokra, dilemmákra, bemutatja a jó gyakorlatokat.

Az Állami Számvevőszék a beruházások ellenőrzését a közpénzek szabályos és átlátható felhasználásának támogatása céljából - a megvalósításra fordított költségvetési források nagyságrendjére, a beruházások révén létrehozott nemzeti vagyona, az állampolgárok életminőségére tekintettel - kiemelt fontosságú területként kezeli. A két központi költségvetési szervnél, két állami tulajdonú gazdasági társaságnál és egy önkormányzatnál a folyamatban lévő beruházások esetében lefolytatott ellenőrzések tapasztalatai azt mutatták, hogy a beruházás döntés-előkészítése, a kivitelezés előkészítettsége és annak keretében megkötött szerződések abban az esetben voltak megfelelőek, ha az irányadó jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és belső szabályzatok előírásai szerint valósult meg, továbbá a felmerülő kockázatok megfelelő kezelését a szervezeti struktúra és a döntési mechanizmus biztosította. Az Állami Számvevőszék a belső kontrollok megfelelő kialakítását és működtetését szintén kulcsfontosságúként értékelte. (ÁSZ jelentés, 2018a, ÁSZ jelentés, 2018b, ÁSZ jelentés, 2018c, ÁSZ jelentés, 2019a, ÁSZ jelentés, 2019b)

A Liget Budapest projekt és a Pannon Park beruházás ellenőrzése alapján megfogalmazható az a következtetés, hogy a beruházások előkészítése során világos felelősségi, elszámoltathatósági szabályokra, megfelelő belső kontrollrendszerre és jól működő funkcionális folyamatokra van szükség. A beruházások előkészítésének és megvalósításának irányítási rendszerét úgy kell kialakítani, hogy az folyamatosan kezelje a kockázatokat, ezáltal lehetőség van a beruházás folyamatában jelentkező hiányosságok, feltárt szabálytalanságok megszüntetéséhez szükséges korrekciók megtételére, a kontrollok erősítésére, amely csökkentheti a kivitelezés során jelentkező kockázatokat.

Egy nagyberuházás során a közbeszerzési eljárás lefolytatása kiemelten kritikus kockázatú terület. **Az Állami Számvevőszék nagyberuházások integritási kockázatairól és az ezt kezelő kontrollok kialakításáról szóló tanulmánya** a közbeszerzések kapcsán az alábbi leggyakoribb kockázatokat azonosította:

- a transzparencia és a szélesebb körű verseny elkerülésére szolgáló eljárásfajta kiválasztása: A nyílt eljárás mellőzése csökkentheti a potenciálisan pályázó gazdasági szereplők esélyegyenlőségét és ezzel együtt azt is, hogy a közpénzfelhasználás a leggazdaságosabb és leghatékonyabb legyen. Természetszerűleg csökkenti a folyamat átláthatóságát. Az integritási kockázatoknak különösen kitett helyzet, amikor egy nyílt eljárásban nem sikerül nyertest hirdetni és ez hirdetmény nélküli tárgyalásos eljáráshoz vezet.
- az irányított kiírás, tehát a beszerzési feltételek testre szabása,
- a túlzó alkalmassági követelmények vagy az aránytalan egyéb feltételek,
- a közbeszerzés tárgya nem megkülönböztetés-mentes (műszaki leírása),
- rövid ajánlattételi határidők szabása,
- nem objektív értékelési szempontok alkalmazása,

- ha a döntéshozó mindig ugyanazon gazdasági szereplőkkel van kapcsolatban, valós verseny hiányában a cégek közti tisztességtelen összejátszás esélye nő, amely árnövekedést és az áru/szolgáltatás/beruházás színvonalának csökkenéséhez vezethet.

A tanulmány rámutatott arra, hogy a megfelelően kialakított közbeszerzési és szerződéses feltételek, az erős monitoring mechanizmus csökkentheti a kockázatokat, az integritásközpontú előkészítés és lebonyolítás hozzájárul a közpénzből megvalósuló jelentős beruházások eredményességéhez. (ÁSZ tanulmány, 2016)

Az Állami Számvevőszék a COVID-19 világjárvány magyarországi megjelenésétől kiemelt hangsúlyt helyezett a kórházak támogatására: a vezetésirányítási rendszerek, az integritási kontrollok kiépítettségének és a gazdálkodási fegyelem fejlesztésére. (Domokos, 2020) Több éves ellenőrzési tapasztalaton alapul az a megfigyelés, hogy ezen intézményeknél a napi működés folyamatos készletfogyást okoz, amelynek utánpótlása bizonyos értékhatár felett közbeszerzések keretében történik és az időpérés miatt nagyobb a közbeszerzési szabálytalanság kockázata. Egy, a 2019-ben megjelent, ellenőrzési tapasztalatokat összegző elemzés felhívta a kórházak figyelmét azon veszélyre, hogy a közbeszerzési eljárások jogtalan mellőzése olyan következményekkel járhat, hogy a beszerzések az elérhetőnél magasabb áron és alacsonyabb minőségben valósulhatnak meg, az átláthatóság csökkenése miatt pedig növekszik az integritási kockázat. Az elemzés rámutatott, hogy a központosított közbeszerzésből fakadó előnyök kihasználása is elmaradt a gyógyszerek, az orvostechonikai eszközök és a fertőtlenítőszeres beszerzése vonatkozásában. A közbeszerzések területén fejlesztendő terület a már megkötött szerződések módosítása és a beszerzés becsült értéke meghatározásának helyes módszerének megválasztása. A két kórház vezetője által hozott jó gyakorlatok körébe tartozó, jól kialakított és működtetett belső kontrollrendszer érdekében hozott intézkedések elég hatásosnak bizonyultak a jogsértő tevékenységekkel szemben. (ÁSZ elemzés, 2019a)

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzései során szembesült néhány tipikus hiányossággal, amelyek a közbeszerzési eljárásokban ajánlatkérőként eljáró közpénzt felhasználó szervezeteknél felmerültek. A szociális és gyermekvédelmi területen ilyen elmaradás, hogy a költségvetési szervek vezetői nem szabályozták a közbeszerzési eljárások előkészítésének és lefolytatásának felelősségi rendjét. A közbeszerzési szabályzat megalkotásának elmulasztása a belső kontrollrendszer kialakításában jelentkező hiányosság, amely veszélyezteti a szabályszerű és hatékony közpénzfelhasználást, növeli az intézmények integritását veszélyeztető kockázatokat. (ÁSZ elemzés, 2019b)

Az ellenőrzések és a tanulmány közös üzenete, hogy erős kapcsolat van a belső kontrollrendszer kiépítettségé, működtetése és a közbeszerzések szabályossága között. A jól kialakított és működtetett belső kontrollrendszer képes hozzájárulni a közbeszerzési eljárások szabályszerű lebonyolításához.

5.1. A belső kontrollrendszer szabályos közbeszerzéseket támogató szerepe

A belső kontrollrendszer a felelős szervezetiirányítás elválaszthatatlan eszköze, amely magába foglalja mindazokat a szabályokat, eljárásokat és gyakorlati módszereket, amelyeket a céllal alakítottak ki, hogy támogassa a szervezeti célkitűzések megvalósítását, a szabályszerű, gazdaságos, eredményes és hatékony gazdálkodást és feladatellátást és megvédje a szervezetet a visszaélésekből, a források rendeltetésellenes felhasználásából eredő veszteségektől, károktól.

A belső kontrollrendszer 5 pillére a szabályozottságot biztosító kontrollkörnyezet, a kockázatok feltáró és kezelő kockázatkezelési rendszer, a szabályszerű működést folyamatában ellenőrző kontrolltevékenységek, az átláthatóságot és nyilvánosságot biztosító információs és kommunikációs rendszer, valamint a belső és külső ellenőrzésen alapuló monitoring. A jól működő belső kontrollrendszer képes a szervezeti célok elérését akadályozó eseményeket megelőzni, feltárni, illetve korrigálni; a pazarlást, a közpénzek rendeltetésellenes felhasználását megakadályozni, amelynek feltétele az egyes elemek megfelelő kialakítása és működtetése, amely révén a köztük lévő szinergikus hatások érvényesülhetnek.

A közbeszerzések terén **a kontrollkörnyezetet a közbeszerzési/ beszerzési szabályzat és az éves közbeszerzési terv** megalkotásával kell kiépíteni, amelyek megalapozzák a szabályszerű közbeszerzési eljárás lefolytatását.

A közbeszerzési szabályzat elkészítése az ajánlatkérő Kbt.-ben előírt kötelezettsége, amelyben a szervezet vezetőjének rendelkezni kell a közbeszerzési eljárás előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjéről, az eljáró és az eljárásba bevont személyek/szervezetek felelősségi köréről, meg kell határozni a dokumentálás rendjét. A szabályzat megalkotásakor érvényt kell szerezni a Bkr. 6. § (1) bekezdés a)-b) pontjaiban meghatározott kontrollkörnyezetre vonatkozó azon követelményeknek, hogy a szervezeti struktúra világos, a folyamatok átláthatóak, a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok egyértelműek legyenek. A közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések esetében a szervezet vezetője nagyobb mozgástérrel rendelkezik, de az alapvető eljárásrendek és felelősségi viszonyok kidolgozása azonban nem nélkülözhető.

A klasszikus ajánlatkérői kör által kötelezően elkészítendő és nyilvánosságra hozandó éves közbeszerzési terv rendeltetése, hogy a gazdasági szereplők számára tájékoztatást adjon, hogy az ajánlatkérő az adott évben várhatóan mikor, milyen tárgyban, milyen típusú közbeszerzési eljárást tervez lefolytatni. Funkcióját akkor képes betölteni és a szabályszerű működést támogatni, ha valós képet ad az ajánlatkérő tervéről, azaz folyamatos módosítása megtörténik új beszerzési igény felmerülése vagy elhagyása esetén.

A szabályszerű és sikeres közbeszerzés alapja a körültekintő tervezés (beszerzési igény pontos definiálása, a becsült érték meghatározása érdekében a piacfelmérés során az információk, adatok strukturált gyűjtése és elemzése) **és a jó előkészítés** (eljárás rezsimjének, típusának kiválasztása, a bírálati szempontok kidolgozása), **amely az információs rendszer részét képező pontosan és naprakészen vezetett nyilvántartásokat követel meg** pl. kötelezettségvállalás nyilvántartása, szerződések nyilvántartása, szállítói analitikák.

A közbeszerzések terén kulcsfontosságú az információs és kommunikációs rendszerrel szemben támasztott a Bkr. 9. §-ban meghatározott azon követelmények érvényre juttatása, hogy a megfelelő információk, a megfelelő időben eljussanak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez, illetve azok hatékonyak, megbízhatóak, pontosak és összehasonlíthatóak legyenek. Ily módon a forráshiány, időhiány kockázatai minimalizálhatók.

Az egyes közbeszerzési eljárások során a kockázatértékelés alapján felmért és a kockázati kitettséget mérséklő kontrollok folyamatos monitorozásával a közbeszerzési szabálytalanságok felmerülésének kockázata csökkenthető.

5.2. Az integritási kontrollok rendszerének piaci verseny tisztaságát támogató szerepe

Az Állami Számvevőszék elkötelezett az integritás alapú átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtése mellett. Az integritás a közbeszerzések kritikus fontosságú eleme. A közbeszerzésekre vonatkozó szabályok jelentős része a verseny, a pártatlan elbírálás és a transzparencia célját kívánja biztosítani.

A közbeszerzési piacokon az integritás és a verseny érvényesülése mindig kihívást jelentett, ezért az Állami Számvevőszék 2011 óta évente elvégzett Integritás felmérése kiemelt figyelmet szentelt a közbeszerzések/beszerzések integritási helyzetének. Legutóbb a 2018. évi Integritás felmérés eredményeit feldolgozó elemzés vizsgálta külön fókuszként a közbeszerzések integritását, amely 3451 adatfelvételben részt vett közintézmény válaszait értékelte.

Az elemzés a közbeszerzések integritási veszélyeként azonosította a háromnál kevesebb ajánlattevő részvételével lebonyolított közbeszerzési eljárásokat, az ajánlattevők kizárásával lefolytatott közbeszerzési eljárásokat, valamint az ugyanazon ajánlattevő által megnyert több közbeszerzési eljárást, amely eljárástípusok gyakoriságának megoszlását vizsgálta a közsféra intézménycsoportjaiban.

A felmérés eredményei rávilágítottak, hogy egyes intézménycsoportok – tudományos kutatás-fejlesztés, felsőfokú oktatás, független államhatalmi szervek, minisztériumok, kormányzati szervek, kulturális intézmények – olyan speciális beszerzési igényekkel rendelkeznek, amelyeket kevésbé versengő piacról elégítenek ki, jellemzően háromnál kevesebb ajánlattevő részvételével. Ennek kapcsán az elemzés feltárta azt az összefüggést, hogy kevésbé versenyző, erősen koncentrált vagy monopolisztikus piacokon (szellemi alkotások területe, licencek, informatikai beszerzések, szavatossággal, jótállással garantált építési munkák) az ajánlatkérő szándékától függetlenül kialakulhat olyan helyzet, hogy csak kisszámú ajánlattevő tud érvényesen ajánlatot tenni. Az ajánlatkérő tehát ezekben az esetekben nem visszaélésszerűen korlátozta a versenyt, amelyet megerősített az az elemzési tapasztalat, hogy a közbeszerzési eljárások nem bizonyultak nagyobb mértékben szabálytalannak azon intézménycsoportokban, amelyek szűkebb versenyre utaló jeleket hordozó piacról elégítik ki beszerzési igényüket. Az átlaghoz képest azon intézménycsoportokban volt több a közbeszerzési szabálytalanságok miatti jogerős elmarasztalás száma, amelyek egy közszolgáltatás nyújtására specializálódtak.

Minden intézménycsoportban igen alacsony arányban fordult elő, hogy az ajánlatkérő egy kivételével minden más ajánlattevőt kizárt az eljárásból, amely arra utal, hogy az ajánlatkérők sem indokolt, sem visszaélésszerű okokból nem alkalmazták a kizárást, mint versenyt korlátozó eszközt.

Az elemzés integritási kockázatként értékelte a helyi önkormányzatok által lefolytatott közbeszerzési eljárások esetében azt, hogy korlátozott a verseny, annak ellenére, hogy azt speciális beszerzési igények nem feltétlenül indokolták és magas volt azon közbeszerzési eljárások aránya, amelyekben ugyanaz az ajánlattevő több közbeszerzési eljárást is elnyert. (ÁSZ elemzés, 2019c)

Az Állami Számvevőszék az integritás felméréseinek eredményei nyomán, valamint a COVID-19 világvárvány időszakában felértékelődött szabálykövetés és rendezettség miatt 2020-ban kiemelt figyelmet fordított az önkormányzatok integritásának erősítésére. A kisebb méretű települési önkormányzatok integritása fokozottan veszélyeztetett, mert kontrollkörnyezetük, integritási infrastruktúrájuk kevésbé kiépített.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései a községi, nagyközségi önkormányzatok esetében rávilágítottak azon integritási kontrollokra, amelyeknek kiépítése és alkalmazása kiemelten fontos az integritási védelem szempontjából:

- Az összeférhetetlenség szabályozása biztosítja azt, hogy az önkormányzatnál olyan személy ne vehessen részt döntés előkészítésében és meghozatalában, vagy olyan tevékenység ellenőrzésében, amelyben a kedvezményezett az ő hozzátartozója, vele közös gazdasági érdekeltséggel rendelkező személy vagy korábbi munkáltatója. Az összeférhetetlenségi szabályok hozzájárulnak ahhoz, hogy a közbeszerzési eljárás lebonyolítására a tisztességes verseny és az esélyegyenlőség elve mentén kerüljön sor és az elbírálás pártatlan legyen, befolyásolására ne nyíljon mód.
- Az ügyfelekkel és az érdekérvényesítőkkal való külső kapcsolattartás szabályainak kialakításának a jelentősége abba áll, hogy a köz- és a magánszféra érintkezési pontjai eredendő integritási veszélyt hordoz magában.
- Az ajándékok, egyéb előnyök elfogadása kapcsán a szabályok meghatározása azért fontos, mert világos útmutatást ad a dolgozók számára a befolyástól való mentesség megőrzéséhez.
- A vagyonnyilatkozat-tételre kötelezettek körének meghatározása és a megalkotott szabályok érvényesítése a jogtalan vagyongyarapodás kockázatával szemben nyújt védelmet. (ÁSZ jelentés, 2020a, ÁSZ jelentés, 2020b, ÁSZ jelentés, 2020c)

Az integritási kontrollok kiépítettségének javulása hozzájárulhat ahhoz, hogy az önkormányzatok integritási veszélyeztetettsége középtávon csökkenjen és a közbeszerzések terén a piaci verseny tisztasága, egy integritás alapú átlátható közpénzfelhasználás megvalósuljon.

Az Állami Számvevőszék 2020. évre vonatkozóan első alkalommal értékelt egyidejűleg az összes magyarországi önkormányzat és hivatalaik integritását. A jelen idejű működést támogató rendszerszintű értékelés rendkívüli aktualitását adta, hogy a COVID-19 világjárvány okozta társadalmi és gazdasági válság kiemelt integritási és szabálysértési kockázatot jelent, ezért a szabálykövetésnek és rendezettségnek különösen nagy jelentősége van. Fontos, hogy az önkormányzatok tisztában legyenek az integritás kockázatokkal, azokat rendszeresen mérjék fel, és alakítsanak ki átlátható, jól szabályozott rendszereket, döntési mechanizmusokat. A szabályozások és nyilvántartások kialakításának célja nem önmagában a jogszabályi rendelkezések betartása, hanem az önkormányzat szabályozottságán keresztül a szabályszerű és csalásmentes gazdálkodás feltételeinek megteremtése, ezáltal az Alaptörvényben előírt átláthatóság és elszámoltathatóság elvének érvényesítése. Ezeknek az alapelveknek érvényesülése hozzájárulhat ahhoz, hogy az önkormányzatok felé irányuló közbizalom is erősödjön. Az Állami Számvevőszék a 3197 önkormányzat és az 1284 önkormányzati hivatalt érintő rendszerszintű értékelésével, illetve többszintű tanácsadó tevékenységével hozzájárul ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok integritási kontrolljainak kiépítettsége javuljon, ezáltal az integritási kockázatoknak kitett veszélyeztetettsége csökkenjen. Az Állami Számvevőszék az ellenőrzés során számos integritástudatos és jó gyakorlatot azonosított (szabályozások, nyilvántartások lényeges területei nem minősültek kockázatosnak, integritás lágy kontrolljainak kialakítása). (ÁSZ jelentés, 2021)

FOGALOMTÁR

körbenyerés	mindig más ad nyerő ajánlatot, és mindig más nyer a kartelltagok között
ajánlat visszatartás	csak a kartell által „nyertesnek kijelölt” ajánlattevő tesz érvényes ajánlatot, míg a többi kartelltag nem tesz vagy szándékosan érvénytelen ajánlatot tesz, esetleg később ezzel egyenértékűen viselkedik (pl. visszalép vagy nem teljesíti a hiánypótlást);
színelte ajánlattétel	csak a kartell által „nyertesnek kijelölt” ajánlattevő tesz érvényes ajánlatot, míg a többi kartelltag szándékosan versenyképtelen ajánlatot tesz
piacfelosztás	az ajánlattevők egymás között felosztják a piacot és megegyeznek, hogy adott megrendelőért vagy adott földrajzi piacokon nem fognak versenyezni
versenykorlátozó megállapodás	A versenytárgyalásokon történő összejátszásnak vagy kartellezésnek azt tekintjük, amikor az egyébként versenytárs vállalatok titkos együttműködése következtében a megrendelő a versenytárgyaláson keresztül beszerezni kívánt termékhez vagy szolgáltatáshoz magasabb áron vagy alacsonyabb minőségben jut hozzá. A versenytárgyaláson való összejátszás különösen károsnak tekinthető, ha a közbeszerzésekre hat. Ilyenkor a megrendelők, így az adófizetők erőforrásai kerülnek elvonásra, csökken a versenyfolyamatokba vetett bizalom, illetve a versenypiacokból eredő előnyök nem érvényesülnek. (OECD, 2009)
monopólium	abszolút koncentrált piac, ahol egyetlen eladó van
monopszónium	a piacon egyetlen vevő van
tiszta verseny	abszolút dekoncentrált piac, ahol nagyon sok eladó van jelen a piacon és a legnagyobb piaci részesedés is nagyon kicsi.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ÁSZ	Állami Számvevőszék
GVH	Gazdasági Versenyhivatal
kkv	kis- és közepes vállalkozások

IRODALOMJEGYZÉK

ÁSZ tanulmány (2016): A nagyberuházások integritási kockázatairól és az ezt kezelő kontrollok kialakításáról (https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciook/Elemzesek_tanulmanyok/2016/nagyberuhazasok_tanulmany.pdf?download=true)

ÁSZ jelentés (2018a): *Jelentés – A központi alrendszer intézményei – A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Magyar Állami Operaház* (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18212.pdf?download=true>)

ÁSZ jelentés (2018b): *Jelentés – A központi alrendszer intézményei – A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Nemzeti Sportközpontok* (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18247.pdf?ctid=1233>)

ÁSZ jelentés (2018c): *Jelentés – Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése – Nemzeti Táncszínház Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság* (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18239.pdf?ctid=1233>)

ÁSZ elemzés (2019a): *Elemzés - A kórházak ellenőrzési tapasztalatait összegző elemzés* (https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/korhazak_elemzese.pdf?ctid=1271)

ÁSZ elemzés (2019b): *Elemzés – A szociális és gyermekvédelmi intézmények ellenőrzési tapasztalatait összegző elemzés* (https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190702_szocialis_es_gyermekvedelmi_intezmenyek.pdf?ctid=1271)

ÁSZ elemzés (2019c): *A közsféra integritásának elemzése új módszertan alapján 2018.* (https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190509_int_e.pdf?ctid=1271)

ÁSZ jelentés (2019a): *Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése - Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének, valamint a beruházások előkészítettségének ellenőrzése – Budapest Főváros Önkormányzata* (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2019/19048.pdf?ctid=1263>)

ÁSZ jelentés (2019b): *Jelentés – Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése – Városliget Ingatlanfejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság* (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2019/19046.pdf?ctid=1263>)

ÁSZ jelentés (2020a): *Jelentés - Községi, nagyközségi önkormányzatok integritásának ellenőrzése* (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20071.pdf>)

ÁSZ jelentés (2020b): *Jelentés - Községi, nagyközségi önkormányzatok integritásának ellenőrzése - 12 közös önkormányzati hivatal, valamint a közös hivatalokat működtető 96 községi önkormányzat integritásának ellenőrzése* (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20199.pdf>)

ÁSZ jelentés (2020c): *Jelentés - Községi, nagyközségi önkormányzatok integritásának ellenőrzése - 24 közös önkormányzati hivatal, valamint a közös hivatalokat működtető 168 községi önkormányzat integritásának ellenőrzése* (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20209.pdf?ctid=762>)

ÁSZ jelentés (2021): *Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése*

(<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21005.pdf?ctid=1306>)

Boytha, Gy. – Tóth, T. (2010): Versenyjog, PPKE JÁK, Budapest

Boros A. (2020): *A közbeszerzések alapintézményei*, NKE,2020
(<https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/A%20k%C3%B6zbeszerz%C3%A9sek%20alapint%C3%A9zm%C3%A9nyei.pdf>)

Chikán, A. (2008): Vállalatgazdaságtan. AULA Kiadó, Budapest

Ferencz N. (2020): *A közbeszerzési jog és a versenyjog határterülete: a közbeszerzési kartell – Cartels in public procurements*. Közbeszerzési Értesítő, 2020. II. évfolyam 5. szám p 34-45.

Domokos, L. (2020): *Megtízszerezzük az értékelt szervezetek számát*
(<https://www.asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/domokos-laszlo-megtiszszerezzuk-az-ertekelt-szervezetek-szamat>)

Folliot, L., és Yukins, C. R. (2020): COVID-19: Lessons Learned in Public Procurement. Time for a New Normal? 46-58. George Washington Law Faculty Publications & Other Works

Füzesi G. (2018): *Közbeszerzési tanulmányok, szakcikkek – Miről lehet felismeri a kartellezőket?* Közbeszerzési Szemle 2018/10

Gszelman M. (2018): *Közbeszerzési tanulmányok, szakcikkek – A verseny biztosítása szempontjából lényeges alapelvek és a hozzájuk kapcsolódó szabályok a közbeszerzési eljárásban* Közbeszerzési Szemle 2018/2.

GVH (2007): *Bőséges zsákmány – Mekkora kárt okoznak a kartellek a magyar gazdaságban?*
(<https://www.gvh.hu/data/cms1022070/58906497CA37BDDDB.pdf?query=kartellekkel+okozott+k%C3%A1rok>)

GVH (2015): *Az ajánlatkérők lehetőségei a közbeszerzési kartellek felderítésének segítésére – Oktatási anyag a közbeszerzésben közreműködő ajánlatkérők – és az őket ellenőrző felügyeleti szervek – munkatársai számára*
(https://www.gvh.hu/data/cms1036296/GVH_VKK_kiadvanyok_oktatasi_anyag_kozbesz_kartell_2017.pdf)

GVH 2016. évi beszámolója az Országgyűlés részére
(https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/orszaggyulesi_beszamolok/gvh_ogy_pb_2016&inline=true)

GVH 2017. évi beszámolója az Országgyűlés részére
(https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/orszaggyulesi_beszamolok/gvh_ogy_pb_2017&inline=true)

GVH (2017): *Kartellgyanús közbeszerzés? – Az ajánlatkérők lehetőségei a kartellek kiszűrésére és megelőzésére*
(https://www.gvh.hu/data/cms1036313/KARTELL_ajanlatkeroknek_2017_05_24.pdf)

GVH (2020): *A GVH működéséből származó jóléti haszon mértékéről (ex-ante impact assessment) – Versenykorlátozó megállapodásokkal, erőfölényes visszaélésekkel, valamint fúziókkal foglalkozó eljárások, 2013-2018, Gazdasági Versenyhivatal, 2020.01.31.*
(https://gvh.hu/pfile/file%3Fpath%3D/gvh/elemezsek/ta rsadalmi_haszon/gvh-im pact-ass-2013-2018-2019-05-20---externaldoc---final-2020-01-31-exchrated%26inline%3Dtrue+%&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu)

GVH 2018. évi beszámolója az Országgyűlés részére
(https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/orszaggyulesi_beszamolok/gvh_ogy_pb_2018&inline=true)

GVH 2019. évi beszámolója az Országgyűlés részére
(https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/orszaggyulesi_beszamolok/gvh_ogy_pb_2019&inline=true)

Jones, A. (2020): Cartels in the time of COVID-19. Journal of Antitrust Enforcement
(<https://academic.oup.com/antitrust/article/8/2/287/5855199>)

Közbeszerzési Hatóság 2016. évi beszámolója az Országgyűlés részére
(<http://www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf>)

Közbeszerzési Hatóság 2017. évi beszámolója az Országgyűlés részére
(<http://www.parlament.hu/irom41/00548/00548.pdf>)

Közbeszerzési Hatóság 2018. évi beszámolója az Országgyűlés részére
(<https://kozbeszerzes.hu/dokumentumok/megtekint/1590581640/3578/>)

Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója (2019) a közbeszerzések 2019. évi alakulásáról
(<https://kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokek-tajekoztatoja-kozbeszerzesek-2019-evi-alakulasarol>)

Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója az Országgyűlés részére
(<https://kozbeszerzes.hu/dokumentumok/megtekint/1590581416/3577/>)

Közbeszerzési Hatóság gyorsjelentése (2020) – A magyar közbeszerzések számokban 2020.
(https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/a2/71/a27127bf-e7b9-401a-a5ab-e2d721d2888e/gyorsjelentes_2020_eves_publikalasa.pdf)

Miniszterelnökség (2019): *Közlemény a közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról*
(https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/49/b9/49b91f3f-42a5-48e3-a60b-370139ed72f3/kozlemeny_190606_clear_vegleges.pdf)

OECD (2009): *Iránymutatás a közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez*
(<https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/45263580.pdf>)

OECD (2020): Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus (COVID-19) crisis
(https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135391-eb6wiwbrmn&title=Public-Procurement-And-Infrastructure-Governance)

Szentkúti, D. (2010): A magyar közbeszerzési jog versenyjogi kérdései (tudományos kutatás)
(https://www.gvh.hu/pfile/file%3Fpath%3D/gvh/versenykultura_fejlesztas_tamogatott_programok/tamogatott_programok/12_Szentkuti_Daniel_Tanulmany.pdf%26inline%3Dtrue+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu)

Török, Á. et al. (2007): Közbeszerzés, piacműködés és az állami pénzügyi érdekek védelme. *Pénzügyi Szemle*, 2007. (52. évf.) 1. sz. 6. p.

UNODC (2020): Guidelines on Prevention of Corruption during the Covid-19 Pandemic
(www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2020/2020.06.24-Guidelines_on_Prevention_of_Corruption_v-final.pdf)

JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Tpvt.	1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
Eü. tv.	1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
Kbt.	2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
Kvtv.	2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről
2020. évi LVIII. törvény	2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készsütségről
Kbt. Módvtv.	2020. évi CXXVIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet	321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet	48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (IV.)



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu