

„Fókuszban az előzetes piaci konzultáció – általános és szektorspecifikus tapasztalatok” Összefoglaló a 2025. április 10-i közbeszerzési szakmai napról

„Focusing on preliminary market consultation – general and sector-specific experiences” Summary of the Public Procurement Professional Day on 10 April 2025

Dr. Teket Mária LL.M., nemzetközi elnöki tanácsadó, belső kontroll felelős, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.7.4

Címszavak: előzetes piaci konzultáció, szakmai kamarák, Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, szakmai nap

2025. április 10-én a Közbeszerzési Hatóság és a Nemzeti Védelmi Szolgálat „Fókuszban az előzetes piaci konzultáció – általános és szektorspecifikus tapasztalatok” címmel szakmai napot szervezett. Az esemény előzményét és aktualitását a Kormány által 2024. február 14-én elfogadott **Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és intézkedési terv** (a továbbiakban együtt: Stratégia)¹ szakmai kamaráknak címzett intézkedési pontja adta. A Stratégia intézkedési tervének 5.3. pontja értelmében, a Kormány – 2025. november 30-i teljesítési határidővel – felkéri az érintett szakmai kamarákat, hogy vizsgálják meg annak lehetőségeit, hogy milyen módon, illetve eszközök igénybevételeivel tudják tagjaikat széles körben arra ösztönözni, hogy az előzetes piaci konzultációkon részt vegyenek, és az ajánlatkérő által konzultációra bocsátott dokumentumok vonatkozásában olyan érdemi, szakmai észrevételt tegyenek, amely az adott közbeszerzési eljárás eredményességét, a közbeszerzési szerződés teljesíthetőségét, a verseny növelését, valamint a megfelelő ajánlattételt segíti elő.

A tudásmegosztó esemény célcsoportjai ezért elsősorban a szakmai kamarák voltak, akik részére a rendezvény egy átfogó ismeretanyagot adott át a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultáció (EPK) szabályozási háttéréről és alkalmazásának tapasztalatairól. Az ajánlatkérők, valamint az ajánlattevők oldalán felmerülő általános jellegű gyakorlati tapasztalatok bemutatása mellett, az esemény egyes kiemelt ágazatok szektorspecifikus tapasztalatainak megismerésére is szolgált.

A szakmai napot a Nemzeti Védelmi Szolgálat képviselőjében dr. Váradi Pirooska r. ezredes főosztályvezető, a Közbeszerzési Hatóság részéről pedig dr. Teket Mária nemzetközi elnöki tanácsadó nyitotta meg. Főosztályvezető Asszony előadásában beszélt a nemzeti korrupcióellenes stratégiák jelentőségéről a korrupció elleni harcban, valamint a hatályos Stratégia, illetve annak intézkedési terve kidolgozásának előzményeiről és körülményeiről. Ezzel összefüggésben kitért a Nemzeti Védelmi Szolgálat szerepére és feladataira a közzsféra integritásának fejlesztését érintően.

Nemzetközi elnöki tanácsadó asszony a szakmai nap közbeszerzési aspektusait ismertette, ennek keretében az előzetes piaci konzultáció szerepéről és jelentőségéről, továbbá előnyeiről beszélt egyrészt a közbeszerzési eljárások eredményességét, a közbeszerzési dokumentumok minőségét, másrészt pedig a közbeszerzésekben a verseny intenzitására gyakorolt pozitív hatásait érintően.

Az ezt követő szakmai előadást dr. Demendi Ágnes, a Közbeszerzési Hatóság Közzszolgálati és Támogató Főosztályának főosztályvezetője tartotta az előzetes piaci konzultáció céljáról, szabályozási háttéréről, a konzultáció lefolytatásának eljárási, illetve garanciális szabályairól. Előadásában az EPK alkalmazásához kapcsolódó hatósági tapasztalatokról is beszámolt, ennek során kiemelte, hogy az előzetes piaci konzultáció egyre gyakrabban tárgya a Hatósághoz beérkező közérdekű bejelentéseknek, valamint a hatósági vizsgálat során a

¹ A Kormány 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozata a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról, valamint annak 1. sz. Melléklete: A 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtására vonatkozó intézkedési terv, Magyar Közlöny 2024. évi 16. szám.

versenyszűkítő kiírások megítélésének gyakori előkér-désévé vált a konzultáció megfelelő és jogszerű lefolyta-tása is.

A kerekasztal-beszélgetéseket megelőző utolsó szakmai előadás a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőr-zési tapasztalatairól szólt az előzetes piaci konzultáció lefolytatását érintően. **Dr. Tarján Katalin**, a Hirdet-ménykezelési és Statisztikai Főosztály mb. főosztály-vezető-helyettese előadásában beszélt azokról az ellenőrzési szempontokról, amelyek az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedé-sekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 2024. márci-us 15-én hatályba lépett módosítása következtében a Hatóság részéről érvényesítésre kerültek az eljárást megindító felhívások vonatkozásában. A módosult sza-bályozás értelmében, az ajánlatkérők a nyílt, meghívá-sos és tárgyalásos közbeszerzési eljárás, a versenypár-beszéd, valamint a Kbt. 117. §-a szerinti közbeszerzési eljárás megindítása előtt kötelesek előzetes piaci konzultációt alkalmazni, ha az eljárást megindító felhívás-ban nem írják elő a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi indokot. 2024. július 15-étől változott a hirdetményellenőrzési tevékenység szabá-lyozási hátterét biztosító 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet² is, amely a Közbeszerzési Hatóság feladatkö-rebe utalta az előzetes piaci konzultáció – 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet előírásai szerinti – lefolytatásának ellenőrzését azon eljárások tekintetében, ahol a konzul-táció alkalmazása kötelező. Az előadás nagy része ezen módosult rendelkezések következtében kialakított hir-detményellenőrzési szempontok, valamint ellenőrzési gyakorlat ismertetéséről szólt, érintve egyúttal az ellen-őrzés bevezetése óta keletkezett hatósági tapasztala-tokat is. Ezzel összefüggésben az előadó kiemelte, hogy a 2024-ben megindított – és a Hatóság hirdetményelle-nőrzési tevékenységével érintett – összesen 9598 közbe-szerzési eljáráshoz viszonyítottan lefolytatott előzetes piaci konzultációk száma 2518 darab volt (amely az eljá-rások körülbelül 26%-a)³.

Az ellenőrzési gyakorlat során felmerülő, nehezen meg-ítélhető kérdések egyike az előadó szerint, az ajánlat-kérő által lefolytatott konzultációk „érvényességi ideje”. A Korm. rendelet 1. § (7) bekezdése előírja, hogy „ha az ajánlatkérő előzetes piaci konzultációt folytatott le, és az annak tárgyában lefolytatott közbeszerzési eljárás eredmén-ytelen lett, az ajánlatkérő az azonos tárgyban lefolytatott új közbeszerzési eljárást megelőzően nem köteles újabb előzetes piaci konzultációt lefolytatni.” A szabályozás azonban nem tér ki arra, hogy az EPK lefolytatását követően mennyi ideig lehetnek „relevánsak” az annak keretében beérkezett észrevételek és javaslatok, különösen akkor, ha például a konzultáció lefolytatása, valamint az azt követő második (az eredménytelenség miatt megis-mételt) közbeszerzési eljárás megindítása között vi-szonylag hosszú idő (pl. másfél év) telt el. Felhasznál-ható-e egy megismételt közbeszerzési eljárásban az eredménytelen közbeszerzési eljárás előkészítéséhez kapcsolódó EPK? Egy ilyen jellegű kérdés megítélése-kor vizsgálni kellene, hogy az előzetes piaci konzultáció be tudta-e tölteni eredeti, a jogintézmény irányelvi céljához és funkciójához kapcsolódó rendeltetését, amely azonban már olyan szakmai kérdés, aminek vizs-gálatára, illetve eldöntésére a hirdetményellenőrzés keretében nincs lehetőség. Az ellenőrzés terjedelme ugyanis kizárólag a konzultáció lefolytatásának jogsze-rűségére, egész pontosan a jogszabályban foglalt formai és tartalmi követelmények teljesülésének vizsgálatára irányulhat⁴.

A szakmai előadásokat kerekasztal-beszélgetések kö-vették. Az első diszkurzus az előzetes piaci konzultáció általános gyakorlati tapasztalatairól, valamint alkalmazási kérdéseiről szólt, **dr. Hubai Ágnes** felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, a Közbeszer-zési Tanácsadók Országos Szövetségének (KÖSZ) el-nökségi tagja, illetve munkacsoport-vezetője, valamint **Mechura-Urbán Márta** állami közbeszerzési szakta-nácsadó, a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság főosztályvezetője részvételével.

² A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet.

³ A statisztika a teljes 2024. évre vonatkozik, amelybe beleértendő a jogszabálmódosítás előtt megindított eljárások is, valamint tartalmazza az eredménytelen és a visszavonást követően ismételt megindított eljárásokat is.

⁴ Az előadó témában szakkikket is publikált, amely a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. VII. évfolyam 4. számában érhető el (26-32. oldal).

A szakmai nap további részében **szektorspecifikus témájú** kerekasztal-beszélgetésekre került sor, melynek célja három ágazat – az egészségügyi, az építési, valamint a pénzügyi és biztosítási szektor – beszerzéseit érintő EPK tapasztalatok bemutatása volt. A három terület olyan beszerzési tárgyak (piacok) közül lett kiválasztva, amelyek vonatkozásában mért egyajánlatos közbeszerzések (szerződések) szám-, illetve értékárnya az elmúlt években magasnak bizonyult.

A rendezvény során, az egyes panelbeszélgetéseket követően, valamint az eseményt záró programpont keretében, a szakmai kamarák számára lehetőség nyílt véleményük, illetve a témát érintő tapasztalataik megosztására, kérdések feltevésére, továbbá javaslataik felvetésére egyrészt a jogintézmény alkalmazásával, másrészt saját szerepüket illetően az EPK népszerűsítésével összefüggésben.

Az előzetes piaci konzultáció előnyei és hátrányai az általános gyakorlati tapasztalatok tükrében:

Az ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon jelentkező, általános jellegű gyakorlati tapasztalatok megosztására dedikáltan a szakmai nap első kerekasztal-beszélgetése irányult, ugyanakkor a résztvevő szakemberek a többi panel során is érintettek olyan kérdéseket, amelyek nem kizárólag a tárgyalt szektor beszerzéseivel kapcsolódó piaci konzultációkra vonatkozathatók. Az alábbiakban ismertetésre kerülő előnyök és hátrányok ezért valamennyi panelbeszélgetésen elhangzott, általános érvényű szakértői észrevételeket, véleményeket is összefoglalja.

Az első, illetve utolsó kerekasztal-beszélgetések keretében a KÖSZ képviselőjében résztvevő dr. Hubai Ágnes, valamint dr. Paksi Gábor – saját tapasztalataik mellett – a szövetség által, a tagok körében 2025 márciusában végzett kérdőíves felmérés eredményeit is ismertették, melynek célja az előzetes piaci konzultáció alkalmazásának gyakorisága, valamint az intézménnyel kapcsolatos negatív és pozitív tapasztalatok összegyűjtése volt.

A felmérésből levonható legfőbb következtetés az volt, hogy bár a jogintézmény hasznos, annak gyakorlati alkalmazása többnyire nem megfelelő.

Az EPK egyik legfontosabb **előnyeként** a nyilatkozó közbeszerzési szakemberek azt emelték ki, hogy egy eredményes és érdemi konzultáció megvalósulása esetén a műszaki leírás hibái és hiányosságai még időben,

a közbeszerzési eljárás megindítása előtt kiderülhetnek. Ezáltal egyrészt megelőzhető, hogy a közbeszerzési dokumentumokat a már folyamatban lévő eljárás során kelljen módosítani – vagy akár visszavonni – az ajánlatkérőnek, kiküszöbölhető az azzal járó idővesztés is, másrészt jelentősen csökkentheti a közbeszerzési dokumentumok értelmezésével kapcsolatos kiegészítő tájékoztatókérések számát is.

Az EPK egyúttal az ajánlattevők számára is segítségül szolgálhat a minél pontosabb és megalapozottabb ajánlat kialakításában. Különösen hasznos lehet egy nyílt eljárást megelőzően, mivel nagymértékben hozzájárulhat az eljárás eredményességéhez, emellett ösztönzőleg hathat a versenyre, szélesebb ajánlattevői kört érhet el a konzultációt követően megindított közbeszerzési eljárás tekintetében.

Az EPK, amennyiben az megfelelő hatékonyságú, részben eszköze is lehet a közbeszerzés tárgya szerinti piac felmérésének, mivel hozzásegítheti ajánlatkérőt az érintett terület sajátosságainak, valamint a piacon működő gazdasági szereplők termékeinek jobb megismeréséhez. A konzultáció keretében az ajánlatkérő a beszerzés tárgyát érintő új vagy újabb (korszerűbb) technológiai megoldásokról, illetve költséghatékony(abb) alternatívákról is tájékozódhat. Éppen ezért, egy összetettebb, vagy speciálisabb tárgyú beszerzés esetén az EPK kifejezetten hasznos és célravezető eszköz lehet az ajánlatkérő számára.

Az előzetes piaci konzultáció további előnye, hogy egy közbeszerzési eljárás kötött szabályaihoz képest rugalmasabb, a konzultáció során érkezett észrevételek és javaslatok alapján az ajánlatkérő – egy folyamatban lévő közbeszerzéshez képest – nagyobb szabadsággal módosíthatja a közbeszerzési dokumentumokat, amelyet a konzultációt követően megindított közbeszerzési eljárásban már korlátozottan tehet meg. Ezzel összefüggésben ugyanakkor kérdéses lehet, hogy a műszaki tartalom, illetve egyéb kiírási feltételek módosításának milyen/mekkora mértéke teszi indokolttá az EPK ismételt lefolytatását. A vonatkozó Korm. rendelet ugyanis nem ad erre vonatkozóan eligazítást.

Az előzetes piaci konzultáció során nem csupán az ajánlatkérő juthat számára szükséges információhoz, hanem a résztvevő gazdasági szereplők is tájékozódni tudnak a tervezett közbeszerzésről, a bekapcsolódás révén hamarabb megismerhetik a műszaki leírást, a

szerződéses, illetve a kiírás egyéb feltételeit, mint azok a gazdasági szereplők, akik csak az ezt követően megindított közbeszerzési eljárásban jelzik érdeklődésüket.

Az EPK-val kapcsolatban felmerült **negatív tapasztalatok** között, elsősorban az ajánlattevői oldal visszajelzései alapján került kiemelésre, hogy a konzultáció során feltett kérdésekre az ajánlatkérők sok esetben nem válaszolnak, illetve még ha az EPK-ban résztvevő piaci szereplők érdemi javaslatokat is tesznek a közzétett dokumentumokhoz, az ajánlatkérők azokat gyakran nem veszik figyelembe, és változatlan feltételekkel, illetve tartalommal írják ki a közbeszerzési eljárást. A gazdasági szereplők hiányolják továbbá az EPK keretében az észrevételek benyújtását követő „valódi” konzultációt is, ugyanis az ajánlatkérők többsége nem egy személyes konzultációs egyeztetés formájában bonyolítja le az EPK-t, hanem kizárólag írásban, az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR)⁵ rendelkezésre álló űrlapok alkalmazásával.

A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletben előírt határidők a szakma szerint alapvetően reálisak, azonban a komplexebb beszerzéseknél a konzultációba történő bekapcsolódásra az ajánlatkérő által biztosítandó minimum nyolc napos határidő kevésnek bizonyulhat. A szektorspecifikus kerekasztal-beszélgetések során, valamennyi tárgyalt terület vonatkozásában jeleztek a szakemberek erre irányuló tapasztalatokat.

Az eseményen résztvevő szakértők egy része azt is kifogásolta, hogy a konzultáció lebonyolítására irányadó eljárási szabályok hiányosak, amely miatt nem, vagy nehezen lehet megelőzni az akár a gazdasági szereplők, akár az ajánlatkérők részéről elkövetett visszaéléseket. Példaként került megemlítésre a gyakorlati tapasztalatok között, hogy volt olyan ajánlatkérő, aki az EPK-át követően lefolytatott közbeszerzési eljárásban visszautasította a kiegészítő tájékoztatáskérést azzal az indokkal, hogy az érintett gazdasági szereplőnek a kérdéseit az előzetes piaci konzultáció keretében kellett volna feltennie. Megesett, hogy az ajánlatkérő a konzultáció keretében kapott információkat arra használta fel, hogy az általa preferált piaci szereplő számára kedvező mó-

don alakítsa a közbeszerzési kiírás feltételeit. Arra is volt példa, hogy az ajánlatkérő az EPK-ról készített összefoglalóban név szerint sorolta fel, hogy melyik észrevétel mely gazdasági szereplőtől származott, amely kifejezetten károsan hatott a versenytársak piaci érdekeire.

Az ajánlatkérők előzetes piaci konzultációval kapcsolatos negatív tapasztalatai körében kiemelésre került, hogy a gazdasági szereplők egy jelentős része nem ismeri az intézményt, vagy nincsen tisztában annak funkciójával (céljával), illetve szabályaival. Előfordul, hogy a konzultáció keretében ajánlatot tesznek, vagy konkrét gyártmányt, terméktípust ajánlanak az ajánlatkérő számára, illetve az is gyakori, hogy az általuk gyártott/forgalmazott termék preferenciáiról próbálják meggyőzni ajánlatkérőt a konzultáció során. Olyan tapasztalatról is beszámoltak a szakemberek, hogy az EPK keretében sok esetben észrevételek helyett értelmesebb kérdések érkeznek a gazdasági szereplőktől.

Ugyanakkor a piaci szereplők egy tekintélyes része tudatosan nem kapcsolódik be konzultációba, illetve nem tesz észrevételt a közzétett dokumentumokhoz. Ezt támasztja alá a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer ide vonatkozó, 2024-es kimutatása is, mely szerint, a konzultációk során érkezett észrevételek átlagos darabszáma 2024-ben 1,2 volt annak ellenére, hogy 2024-ben az eljárások közel felét (49,4%-át) előzetes piaci konzultáció előzte meg.⁶

A kerekasztal-beszélgetéseken résztvevő szakemberek a konzultációkon való alacsony részvételt különböző indokokkal magyarázták. Ide sorolták – a már említett negatív tapasztalatokon kívül – például a gazdasági szereplők attól való félelmét is, hogy az EPK során a versenytársak olyan plusz információkról szerezhetnek tudomást pl. az általuk forgalmazott termékről, illetve alkalmazott technológiáról, amely negatívan befolyásolhatja a közbeszerzésben történő nyelési esélyeiket. „Az EPK során tett észrevételek, javaslatok esetlegesen olyan tudásanyagot, megoldási javaslatot, módszertant, know-how-t stb. képezhetnek, melyek hátrányosan

⁵ A közbeszerzésekért felelős miniszter által üzemeltetett központi közbeszerzési nyilvántartás és a közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolítását támogató informatikai rendszer, <https://ekr.gov.hu/portal/kezdolap>.

⁶ A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Nemzeti Fejlesztési Központja által 2025. február 28-án publikált „A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2024.” című elemzése, 56. és 57. indikátorok.

érinthetik az azzal rendelkező gazdasági szereplőt, amennyiben annak versenytársai előtt megismerhetővé válnának ezen ismeretek. Ez a későbbiekben, a közbeszerzési eljárás során az ajánlatadáskor is hátrányosan érintheti őket.”⁷ A védett ismeretek versenytárs általi megismeréséből fakadó aggodalmat oszthatná el a szakemberek szerint, ha a jogszabály biztosítaná a gazdasági szereplők anonim részvételének lehetőséget az előzetes piaci konzultáció során.

Mindezeken túl, olyan tapasztalatról is beszámoltak az előadók, hogy azok a gazdasági szereplők, akik „nem gyakorlott” EKR felhasználók (különösen a kisebb vállalkozások), gyakran nem veszik észre, illetve nem találják a konzultációs felhívásokat,⁸ de az is előfordul, hogy észrevételeiket, kérdéseiket nem a megfelelő helyre csatolják fel a rendszerben. A rendezvényen nyilatkozó közbeszerzési szakemberek között egyetértés volt abban, hogy az EKR előzetes piaci konzultációk lefolytatására szolgáló felületét indokolt lenne egyszerűsíteni, illetve átalakítani, mivel a jelenlegi struktúrája szinte azonos egy közbeszerzési eljárással, az EPK felhívásokat pedig egy könnyebben fellelhető menüpont alatt kellene elhelyezni. A fölösleges formai követelmények elhagyását is indokoltnak tartják az ajánlattevők érdekeit is képviselő szakemberek, valamint további ingyenes képzési lehetőségek biztosítását is javasolják az ajánlattevői oldal számára.

Bár az előzetes piaci konzultáció az egyik legalkalmasabb eszköze lehet annak, hogy az ajánlatkérő tájékozódjon a közbeszerzés tárgya szerinti piacon elérhető műszaki-technikai megoldásokról, újdonságokról, illetve a kiírás feltételeit befolyásoló egyéb, lényeges információkról, amely különösen a fenntartható – a zöld, a szociális és innovációs – közbeszerzések előkészítése során lehet hasznos és célravezető, mégis a tapasztalatok szerint, az ajánlatkérők nem aknázzák ki megfelelő módon az EPK-ákban rejlő lehetőségeket és előnyöket.

Szektorspecifikus EPK tapasztalatok:

1.) az egészségügyi beszerzések területén:

Az első ágazatspecifikus kerekasztal-beszélgetés az előzetes piaci konzultációk gyakorlati tapasztalatait összegezte az egészségügyi beszerzések területét érintően. A diszkurzus keretében dr. **Dancsa-Nábráczky Kinga Veronika**, a Gazdasági Versenyhivatal Antitröszt Irodájának csoportvezetője, **Szabó Balázs** felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége), valamint dr. **Farkas Dénes**, a Semmelweis Egyetem beszerzési igazgatója osztották meg gondolataikat a résztvevőkkel.

A felvezetésben a Versenyhivatal szakértője röviden bemutatta a GVH által a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálat eredményeit és lényegi megállapításait. A vizsgált piacot, illetve annak szereplőit a jelentés az alábbiak szerint jellemzi:

- A terméktípusok helyettesíthetőségét alapvetően a felhasználói igények döntenek el;
- A típusváltások nem járnak számottevő költségekkel, illetve időráfordítással a felhasználók (egészségügyi szolgáltatók) részéről;
- A gyártó jellemzően átvállalja az oktatás költségét és megszervezi a betanítást;
- A betanulási idő magasabb lehet olyan esetben, mikor technológiai szempontból jelentősen elavult készülék kerül lecserélésre, ez azonban független attól, hogy mely gyártó készülékét használták korábban;
- A piaci szereplők mindegyike az ország teljes területére rendelkezik szállítási- és szervízkapacitással;
- A központosított közbeszerzések térnyerése jellemző az elmúlt időszakban;
- A közegészségügyi ajánlatkérők jellemzően nem vesznek igénybe külső műszaki tanácsadót, velük ellentétben a központosított beszerzéseket lefolytató szereplők jellemzően igen.⁹

⁷ Idézet dr. Paksi Gábor (KÖSZ) – a rendezvény keretében elhangzott – előadásából.

⁸ A Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése értelmében, (főszabály szerint) az (1) bekezdés szerint kötelező előzetes piaci konzultációt az elektronikus közbeszerzési rendszer (EKR) funkciójának használatával kell meghirdetni.

⁹ A felsorolásban szereplő megállapítások dr. Dancsa-Nábráczky Kinga Veronika (Gazdasági Versenyhivatal, Antitröszt Iroda) kerekasztal-beszélgetés keretében elhangzott előadásából (ppt) kerültek kiemelésre.

Az előzetes piaci konzultációt tekintve a Versenyhivatal arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált beszerzési területet érintően a jogintézményt az ajánlatkérők jellemzően alkalmazzák, és a potenciális ajánlattevők többsége él is a konzultáció lehetőségével.

A panelbeszélgetés keretében a GVH szakértője kiemelte, hogy a megkérdezett ajánlatkérők többsége a műszaki specifikációk optimális kialakításának hatékony eszközét látja az EPK-ban, ezért a beérkezett észrevételeket többnyire figyelembe veszik, és beépítik a közbeszerzési dokumentumokba. Az érdekelt piaci szereplőkkel folytatott interjúk során, az érintett cégek ugyanakkor ezzel ellentétes tapasztalatokról számoltak be. Szerintük az ajánlatkérők ritkán módosítják a műszaki leírás tervezetét az EPK során érkezett észrevételek alapján. Azt is kifogásolták, hogy az ajánlatkérők jelentősen csökkentik a gazdasági szereplők részvételi esélyeit, és ezáltal szűkítik a versenyt, ha a beszerzési szükségleteiket ún. csomag-ajánlatkérések¹⁰ formájában, azaz a beszerzési tárgyak mesterséges egyesítésének tilalmába ütköző módon írják elő. Ez utóbbival összefüggésben a Versenyhivatal álláspontja, hogy „a különböző termékkörök megfelelő indokok nélküli csomagba foglalása (részajánlattétel lehetősége nélkül) alacsonyabb számú, többletköltségekkel növelt ajánlatokat vagy egyajánlatos közbeszerzést eredményezhet”.¹¹

Szabó Balázs arra hívta fel a figyelmet, hogy a GVH vizsgálati megállapításai nem csupán a képkalkoló diagnosztikai eszközök piacán mérvadóak, hanem az egészségügy más beszerzési területeit érintően is. A KÖSZ képviselőjében nyilatkozó szakember szerint, a szektor beszerzéseit a szerint lehet két fő csoportba sorolni, illetve egymástól megkülönböztetni, hogy a beszerzés tárgya generális avagy speciális jellegű. A generális csoportba tartozó termékek többnyire fogyó-, illetve egyszer használatos eszközök, vagy gyakori használatú és rövidebb idő alatt kopó/elhasználódó termékek,

amelyeket az ajánlatkérők jellemzően nagyobb mennyiségben vásárolnak, és amelyek értékük szerint alacsonyabb árszintet képviselnek. A speciális csoport termékköre jellemzően gépeket, berendezéseket, különleges vagy új technológiai megoldásokat foglal magában, amelyeket az ajánlatkérők ritkábban, illetve kis mennyiségben szereznek be, árszintjük magasabb, és a kínálati oldalon tipikusan a nagyobb méretű gazdasági szereplők uralják a piacot. Az előbbi, azaz a generális kategóriába tartozó beszerzéseknél alapvetően intenzív verseny tapasztalható, mivel a gyártók mellett a többnyire kisebb ajánlattevőknek számító forgalmazók is el tudnak indulni a közbeszerzéseken, illetve a távol-keleti gyártók piaci jelenléte szintén növeli a verseny intenzitását. Az ilyen jellegű beszerzéseknél az előzetes piaci konzultációkon is nagyobb részvétel tapasztalható.

Az egészségügyi ágazatban egy klasszikus ajánlatkérőnél az utóbbi kategóriába tartozó, speciálisabb tárgyú beszerzésekre a szakértő szerint, jellemzően tíz-tizenöt évente kerül sor, és az eljárásban is rendszerint alacsonyabb a verseny, kevés számú (1-3) piaci szereplő részvételével. Az ilyen beszerzések esetén azonban célravezető és kifejezetten hasznos eszköze lehet a műszaki leírás pontosításának, valamint a szerződéses feltételek piaci szereplőkkel történő „véleményeztetésének” az EPK. A speciális tárgyú beszerzéseknél sok esetben nem áll az ajánlatkérő rendelkezésére megfelelő szintű szakértelem a műszaki leírás összeállításához, így az előzetes piaci konzultáció nem csak a kiírásra kerülő közbeszerzési eljárás eredményességét tudja elősegíteni, hanem az e szakértelem hiányosságaiból fakadó versenykorlátozó kiírási feltételek miatt kezdeményezett előzetes vitarendezéseket vagy jogorvoslati eljárásokat is ki tudja küszöbölni. A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletben előírt, az EPK-ba történő bekapcsolódásra biztosítandó minimum nyolc napos határidő a speciális tárgyú beszerzések esetében azonban rendkívül szűkre

¹⁰ A „csomag-ajánlatkérés” kifejezést *A képkalkoló diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról* szóló GVH jelentés (2025. március 17.) meghatározza, illetve magyarázza. E szerint, „ezen közbeszerzési eljárások különböző eszközöket (a képkalkoló berendezésektől kezdve pl. az infúziós pumpán át az ágytálmósóig) foglalnak egyetlen ajánlatkérésbe, részajánlat lehetősége nélkül. Ebben az esetben a képkalkoló gyártók és forgalmazók csak akkor indulhatnak, ha tőlük szakmailag távol álló területekre is ajánlatokat tesznek; gyakoribb esetben pedig hozzáadott értéket nem képviselő, köztes értékesítési láncszemek („csomagolócégek”) tesznek ajánlatot az eljárás során.” („8.3.3. A csomagokba foglalt közbeszerzésekkel kapcsolatos lényegesebb észrevételek” cím, 59. oldal).

¹¹ A közbeszerzések kapcsán ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szervezetekről szóló javaslatok – *A képkalkoló diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról* szóló GVH jelentés (2025. március 17.), 9. oldal, 1.3.2.2. cím, 4. pont.

szabott, így érdemi észrevételekre akkor számíthat az ajánlatkérő, ha az érdekelt gazdasági szereplőknek elegendő időt biztosít a konzultációra bocsájtott dokumentumok (különösen a műszaki leírás és a szerződéses feltételek) áttanulmányozására és véleményezésére.

A kerekasztal-beszélgetésben résztvevő szakemberek véleménye egyezett abban, hogy az egészségügyi beszerzések esetében legtöbbször objektíven indokolható, ha az eljárásban egyetlen ajánlat érkezik (pl. speciális termékcsoport szűk kínálati piaccal; meglévő berendezéshez illeszkedő eszköz beszerzése; betegellátás biztonságának elsődlegessége; egyedi pénzügyi konstrukció szükségessége stb.). Az okok azonban számos esetben az ajánlatkérők nem megfelelő beszerzési gyakorlatára, „rossz beidegződéseire” vezethetők vissza. Az ágazatot érintően például az ajánlatkérőkre gyakran jellemző a márkahűség és a márkaváltástól való idegenkedés. A Versenyhivatal szakértője szerint, a közbeszerzések során azonosított versenyszűkítő előírások alkalmazásának indokai mögött sok esetben – a megfelelő műszaki vagy piaci ismeretek, illetve a gyakorlat hiánya mellett, – a márkaváltástól való félelem áll. A GVH ágazati vizsgálati jelentése ezzel összefüggésben megállapítja, hogy „a közvetlen felhasználók márkaváltástól való félelmének enyhítése, illetve az adott márkákra vonatkozó (felhasználói vagy fenntartói) berögzülések feloldása bővíthetné a beszállítói versenyt.”¹²

A panel közbeszerzési szakértői – visszautalva a GVH képviselője által korábban elmondottakra, – olyan tapasztalatról is beszámoltak, hogy a gazdasági szereplők a konzultációk keretében nem ritkán kifejezetten versenyszűkítő javaslatokat is tesznek, illetve olyan észrevételeket fogalmaznak meg, amelynek célja a műszaki leírás általuk kínált termékre szabása. Ezért fordulhat elő az, hogy az ajánlatkérő az észrevételek jelentős részét visszautasítja, nem építi be a közbeszerzési dokumentumokba, és ebből az érintett gazdasági szereplő levonhatja azt a következtetést, hogy mellőzik az észrevételeit.

2.) a pénzügyi és biztosítási szektor beszerzéseinek piacán:

A soron következő kerekasztal-beszélgetés az előzetes piaci konzultáció **pénzügyi és biztosítási területen**

jelentkező sajátosságait elemezte dr. Korossy Emesevel, a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetségének elnökségi tagjával, valamint **Bara Ágnessel**, a Magyar Biztosítási Tanácsadók Szövetségén belül működő Biztosítási Szakértői Bizottság elnökével.

A pénzügyi és biztosítási szektor a közbeszerzési piac egy igen specifikus területe. A piacon több mint tíz aktív gazdasági szereplő működik, azonban a közbeszerzésekben ennél jellemzően jóval kevesebben vesznek részt, a szakértők szerint ugyanis a magánszektor beszerzési eljárásai számukra könnyebben elérhetők. Az előzetes piaci konzultációkba egy még ennél is szűkebb ajánlattevői kör kapcsolódik be, jellemzően azok, akik a közbeszerzések területén is „gyakorlottabbnak” számítanak (ez legfeljebb 3-4 biztosítótársaságot jelent). Részvételük esetén azonban a tapasztalatok szerint együttműködőek és aktívak, az ajánlatkérő számára hasznos, érdemi javaslatokat tesznek, jellemzően a műszaki leíráshoz, valamint a szerződéses feltételekhez. Motiváltságukat ugyanakkor több tényező is befolyásolhatja, beleértve különösen a biztosítás tárgyát képező termékek körét (a biztosítandó „kosár” összetételét) és az ehhez kapcsolódó kockázati kört, de például a megindítani tervezett közbeszerzési eljárás fajtáját is. Mivel a szektor a szakértők szerint meglehetősen „információérékeny”, így ha pl. az ajánlatkérő tárgyalásos eljárást tervez indítani az előzetes piaci konzultáció eredményeként, akkor a piaci szereplők jellemzően nem vesznek részt a konzultációban, a (végleges) ajánlatukat befolyásoló információkat csak a tárgyaláson osztják meg az ajánlatkérővel. Ugyanakkor, ha például a „kosár” biztosítása olyan kockázatot jelent, amelyet egy potenciális ajánlattevő egyedül nem képes vállalni és nélkülözhetetlen az „együtt biztosítás”, tehát felmerül a közös ajánlattétel szükségessége a biztosítók részéről, akkor a szakértők szerint elengedhetetlen az előzetes piaci konzultáció lefolytatása a közbeszerzési eljárást megelőzően, ennek hiányában ugyanis az ajánlatkérő valószínűleg egyáltalán nem fog, vagy nem fog megfelelő ajánlatot kapni az eljárásban.

A biztosítási szektor divergenciája abban is megmutatkozik, hogy az ajánlatkérők részéről átlagon felüli felkészültséget igényel. Egy felelősség-, illetve vagyont biztosítás tárgyú közbeszerzés sikere nagyrészt azon

¹² Az idézett megállapítás dr. Dancsa-Nábráczky Kinga Veronika csoportvezető (Gazdasági Versenyhivatal, Antitröszt Iroda) kerekasztal-beszélgetés keretében elhangzott prezentációjából (ppt) került kiemelésre.

múlik, hogy az ajánlatkérő milyen mértékben ismeri a biztosítási piacot, mennyire képes a műszaki leírást olyan pontossággal összeállítani, hogy arra ajánlatok érkezzenek, ugyanakkor a szakértő szerint, az sem szerencsés, ha a műszaki leírás „túlspecifikált”, mert az is csökkentheti az eljárás eredményességének esélyeit. A terület sajátossága továbbá, hogy a biztosítók kivétel nélkül saját általános szerződési feltételekkel dolgoznak, amiken a közbeszerzés „kedvéért” nem változtatnak, ezért jellemzően az ajánlatkérőnek szükséges idomulnia ezekhez a feltételekhez. Ez szintén a piac, valamint a biztosítók általános szerződési feltételeinek alapos ismeretét feltételezi, illetve várja el az ajánlatkérőktől. A biztosítók ajánlatai jellemzően csak a kockázatvállalási hajlandóságot tekintve, valamint a biztosító általi térítés (kifizetés) esetét és mértékét érintően térnek el egymástól.

3.) az építési szektorban:

Az esemény utolsó panelbeszélgetése az **építési munkák, építési beruházások beszerzése** területén lefolytatott előzetes piaci konzultációk gyakorlati kérdéseinek és jellegzetességeinek megvitatására irányult **Koji László**, az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetségének (ÉVOSZ) elnöke, **dr. Husvéti Zsófia**, az Építési és Közlekedési Minisztérium osztályvezetője, valamint **dr. Paksi Gábor** ügyvéd, a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetségének elnökségi tagja és munkacsoport-vezetője részvételével.

A fentiekben már hivatkozott, a KÖSZ által végzett, az előzetes piaci konzultáció „népszerűségét”, valamint alkalmazásának tapasztalatait kutató kérdőíves felmérés eredményei alapján, a válaszadó közbeszerzési szakemberek mindössze 10%-a alkalmaz építési beruházás esetén EPK-t, míg 51%-uk inkább a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontjának alkalmazása mellett dönt. A nemleges választ adók indokai között szerepelt egyrészt az általános tapasztalatoknál már említett azon körülmény, hogy a konzultációk keretében egyáltalán nem érkezett észrevétel a gazdasági szereplőktől, de sokszor a közbeszerzés lebonyolítására, illetve a szerződés teljesítésére rendelkezésre álló szűkös időkeret nem teszi lehetővé annak lefolytatását.

Azok a szakértők, akik az EPK alkalmazása mellett voksoltak, annak előnyei között emelték ki, hogy az EPK révén nagymértékben tud javulni a közbeszerzési műszaki leírás minősége, amely nem csupán a műszaki dokumentáció kiegészítő tájékoztatás során történő módosítását küszöbölheti ki, hanem a kiegészítő tájékoztatáskérések számát is jelentősen csökkentheti.

Az építési tárgyú előzetes piaci konzultációknál gyakori jelenség, hogy a gazdasági szereplők nagyszámú észrevételt tesznek az ajánlatkérő által konzultációra bocsátott műszaki leíráshoz és a szerződéstervezethez (szerződéses feltételekhez). Az ajánlattevői oldal tapasztalatai szerint, ezért az ajánlatkérők az EPK-ról készített összefoglalóban¹³ sokszor „szelektív módon” indokolják a beérkezett vélemények, illetve javaslatok figyelmen kívül hagyásának okait, illetve nem részletezik az észrevételekkel kapcsolatos szakmai álláspontjukat sem.

Egyetértés volt a témában véleményt nyilvánítók között abban, hogy az építési beruházásoknál az előzetes piaci konzultációba történő bekapcsolódásra az ajánlatkérő által minimálisan biztosítandó nyolc napos határidő sok esetben rendkívül szűkre szabott, ezért fordulhat elő, hogy amennyiben az ajánlatkérő nem biztosít megfelelő határidőt az észrevételek megtételére, akkor a potenciális ajánlattevők inkább elkerülik a konzultációban való részvételt. Ugyanakkor az is igaz, hogy mivel az EPK révén az érdeklődő gazdasági szereplők már lényegében a közbeszerzés megindítása előtt megismerik a műszaki leírást, időt nyernek az ajánlat összeállításához, amely más beszerzési tárgyakhoz képest jellemzően jóval összetettebb tartalmú.

Az ÉVOSZ képviselője arra az aktuális jelenségre hívta fel a figyelmet, hogy az állami beruházások erőteljes visszaesése az építési piac szűkülését okozta, amelynek következtében az elmúlt időszakban erősödött a verseny és átalakult a foglalkoztatás, ennek azonban a negatív hatásai is megmutatkoztak. A vállalkozások a tendernyertesség érdekében nem ritkán a piaci ár alatti megajánlásokat tesznek, amely hátrányosan befolyásolhatja a szerződésszerű teljesítést, különösen a teljesítés minőségét, valamint lánctartozások kialakulásához is vezethet. Az építőipari szakember szerint ezért kézen-

¹³ Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (5) bek. c) pontja szerinti összefoglaló.

fekvő megoldás lehet, ha az előzetes piaci konzultáció keretében az ajánlatkérők indikatív árajánlatot is kérnek be, mivel ezáltal pontosabban meg tudják határozni a beszerzésük (illetve az egyes tételek, munkafolyamatok) becsült értékét, amely révén könnyebben kiküszöbölhető az aránytalan vállalások.

A rendezvény alatt, illetve annak zárásaként a résztvevő kamarák részéről számos hozzászólás és „felajánlás” is történt az előzetes piaci konzultáció népszerűsítésével

kapcsolatos szerepüket illetően. A témában megnyilvánuló kamarák képviselői szerint leginkább azzal tudnak hozzájárulni a Stratégia által rájuk szabott feladat végrehajtásához, **ha a tagjaik részére megszervezésre kerülő kötelező továbbképzések keretein belül, az oktatási anyagok közé felveszik az előzetes piaci konzultáció, valamint a közbeszerzések témakörét.**