

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Egyajánlatos közbeszerzések Single bidder procurements

Rigó Csaba Balázs, programtervező matematikus, közgazdász, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a Közbeszerzések Tanácsának alelnöke

Dr. Kugler Tibor, jogász, a Közbeszerzési Hatóság főtitkára

DOI: 10.37371/KEP.2021.5.3

Címszavak: *Belső Piaci Eredménytábla, egyajánlatos közbeszerzés, részajánlat, kkv, közbeszerzés*

Absztrakt

Az utóbbi években egyre többet olvashatunk az egyajánlatos közbeszerzésekről. Valahányszor szóba kerül a közpénzek elköltése közbeszerzések útján, természetesen reflexként felmerül az is, hogy volt-e verseny az adott közbeszerzési eljárásban és ha igen, akkor az milyen mértékű volt. A szócikk konkrét példákon keresztül mutatja be, hogy milyen veszélyeket hordoz az egyajánlatos közbeszerzések leegyszerűsítő statisztikai mérése vagy a részajánlattételi lehetőségek mechanikus biztosítása. A szerzők rámutatnak az Európai Bizottság mérési módszertanának ellentmondásaira és javaslatot tesznek az egyajánlatos közbeszerzések pontosabb mérésére. Addig is, amíg ez nem következik be, a cikk javaslatokat fogalmaz meg, hogy miképpen lehetne javítani Magyarországon az Európai Bizottság mérési módszertana szerinti egyajánlatos közbeszerzések mutatóját úgy, hogy más bizottsági indikátor se gyengüljön.

Abstract

The issue of single bidder procurement has become more and more popular over the recent years. Whenever the spending of public money via public procurement comes into question, the existence and the extent of competition in the given public procurement procedure is naturally spotlighted. The article gives specific examples of the dangers of schematized statistical measures related to single bidder procurements and the automatic decision on awarding a contract in the form of separate lots. The authors of the article point out inconsistencies in the statistical methodology of the European Commission and make a proposal on how to make more accurate statistics regarding single bidder procurements. Under present circumstances the article puts forward proposals how to improve Hungary's performance concerning the indicator of single bidder procurement in regard to the methodology of the European Commission without weakening our performance in the field of other indicators.

A mérések hitelességének fontossága

A statisztikai kimutatások, az alkalmazott mérőszámok sokszor segítenek az Európai Unió tagállamainak összehasonlításában, azonban a módszertanilag nem kellőképpen megalapozott mérések és azok alapján kialakított rangsorok alaptalanul meg tudják bélyegezni az egyes tagállamokat. Az Állami Számvevőszék munkatársai tanulmányukban¹ rámutattak, hogy a korrupciós

mérésekkel szemben a nemzetközi szakirodalomban megfogalmazott legfontosabb kritikák is rávilágítanak arra, hogy a legtöbb esetben nem biztosított a korrupciós mérések kibocsátó szervezetek függetlensége, a felhasznált adatforrások és az alkalmazott módszertan transzparenciája.

Az adatforrások összesítésének hiányosságai miatt – módszertani megalapozottság hiányában – az eredmé-

nyek nem alkalmasak az egyes országok összehasonlítására, tudományos következtetések levonására, de még olyan diagnózist sem állítanak fel a vizsgált jelenséggel kapcsolatban, amely hatékony eszközként szolgálhatna a megfelelő szakpolitikai döntések meghozatalához. Márpedig az egyajánlatos közbeszerzések arányszámára, mint a verseny hiányát jellemző és a korrupciót kifejező mutatóra gyakorta hivatkoznak civil szervezetek és maga az Európai Bizottság is az európai szemeszter keretében az egyes tagállamok, így Magyarország gazdasági és társadalmi helyzetének éves értékelését tartalmazó országjelentéseiben, ezért indokolt azt alaposabban szemügyre venni.

A verseny mérése a közbeszerzésben

A közbeszerzési verseny hatékonyságának mérése összetett feladat, melyre több mutatót is alkalmaznak. Az Európai Bizottság évente közzéteszi Belső Piaci Eredménytábláját,² melyben a közbeszerzések mérésére 12 féle indikátort használ. Ezek közül a két legtöbbet emlegetett mutató a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások aránya, valamint az egyajánlatos közbeszerzések aránya darabszámban mérve az összes eljáráshoz képest.

Az előbbi mutatóban Magyarország évek óta kifejezetten jól teljesít (5% körül), míg az utóbbi javításra szorul. Arról külön cikket lehetne írni, hogy helyes-e az, ha az eljárások vagy a részajánlatok, vagy az odaítélt szerződések darabszámát tekintik a statisztika alapjának, mivel a közbeszerzések becsült értékén alapuló kimutatások is léteznek és rendelkezésre állnak a Közbeszerzési Hatóság statisztikai rendszerében.

Álláspontunk szerint pontosabb képet lehetne nyerni az egyes tagállamok versenyhelyzetéről, ha az Európai Bizottság felülvizsgálná a Belső Piaci Eredménytábláját és mind darabszám, mind értékalapú statisztikát is készítené. E véleményünknek rendszeresen hangot adtunk az Európai Szemeszter keretében megtartott szakértői egyeztetéseken.

A leegyszerűsített mérés veszélyei

A jogilag szigorúan szabályozott közbeszerzési eljárásokban (mint folyamatokban) a verseny sok szemponttól függ: többek között az előre megadott alkal-

massági feltételektől, az értékelési szempontoktól, a tervezett szerződéses kötelezettségektől, a piaci verseny minőségétől, az adott piaci szektor sajátosságaitól, a potenciális ajánlattevők kapacitásaitól és még sorolhatnánk.

A fentiekből is látható, hogy már csak emiatt sem egyszerű feladat a verseny mérése a közbeszerzési eljárásokban, mivel maga az eljárás egy szigorúan szabályozott folyamat. Ebben a rendszerint hónapokig zajló folyamatban tapasztalható versenyt vagy annak hiányát szükséges mérni, nem csupán a végeredményt kellene minősíteni. Egy nagyon egyszerű példán keresztül is belátható, hogy ha egy közbeszerzési eljárásban két gazdasági szereplő közül csak az egyik ad be ajánlatot, míg a másik ugyan összeállítja azt, de – adott esetben valamely technikai probléma miatt – nem tudja azt benyújtani, akkor elmondhatjuk, hogy a folyamat alatt ketten bizonyára versenyeztek. Ugyanakkor az eljárás végeredményét tekintve előállhat egy olyan eredményes közbeszerzési eljárás, amelyben csak egyetlen ajánlat érkezett, feltéve, hogy a beadott ajánlat érvényes. A be nem adott ajánlatról, így a tényleges versenyről keveset tudunk. Többek között e megfontolástól függetlenül készülnek az Európai Bizottság és bizonyos civil szervezetek részéről leegyszerűsítő statisztikák, melyek kizárólag a közbeszerzési eljárások eredményéről szóló tájékoztatók hiányos adatbázisából nyernek ki adatokat, odaítélt szerződés vagy eljárás alapú méréssel, az érték figyelmen kívül hagyásával, így hasonlítva össze az Európai Unió tagállamait.

A részleges mérés kockázatai

Az Európai Bizottság Belső Piaci Eredménytáblájában szereplő mutatók részleges mérés alapján készülnek, hiszen a tagállamoknak csak a nagyobb értékű, az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárások eredményéről szóló tájékoztatókat kell feltölteniük a Tenders Electronic Daily (TED) adatbázisba. Ezeknek az eljárásoknak a darabszáma csupán töredéke, rendszerint 20-25%-a az összes eljárásnak.

A kisebb értékű, nemzeti rezsimben lefolytatott eljárásokból jóval több van egy adott tagállamban, amelyeket így nem lát az Európai Bizottság. Így rendszerint 20-25 százaléknyi adat birtokában fogalmaz meg

állításokat az egyes tagállamok valamennyi közbeszerzéséről. Például Magyarországon az összes közbeszerzési eljárás 26%-a nagy értékű és az uniós rezsimbe esik, amely az uniós statisztika alapját képezi. Az igaz ugyan, hogy a 26 százaléknyi eljárás összesített becslült értéke az összes éves közbeszerzésben elköltött érték 70%-át teszi ki. Éppen ezért az is elfogadható logika, hogy az Európai Bizottság kizárólag a nagyobb értékű, az uniós rezsimbe eső közbeszerzések elemzésével hasonlítja össze az egyes tagállamokat, de ebben az esetben az egyes narratívákban is ennek kellene megjelennie. E helyett részleges mérés alapján vannak lekövetkeztetéseket egy adott tagállam éves teljes közbeszerzési teljesítményéről.

Hiányos TED adatbázis

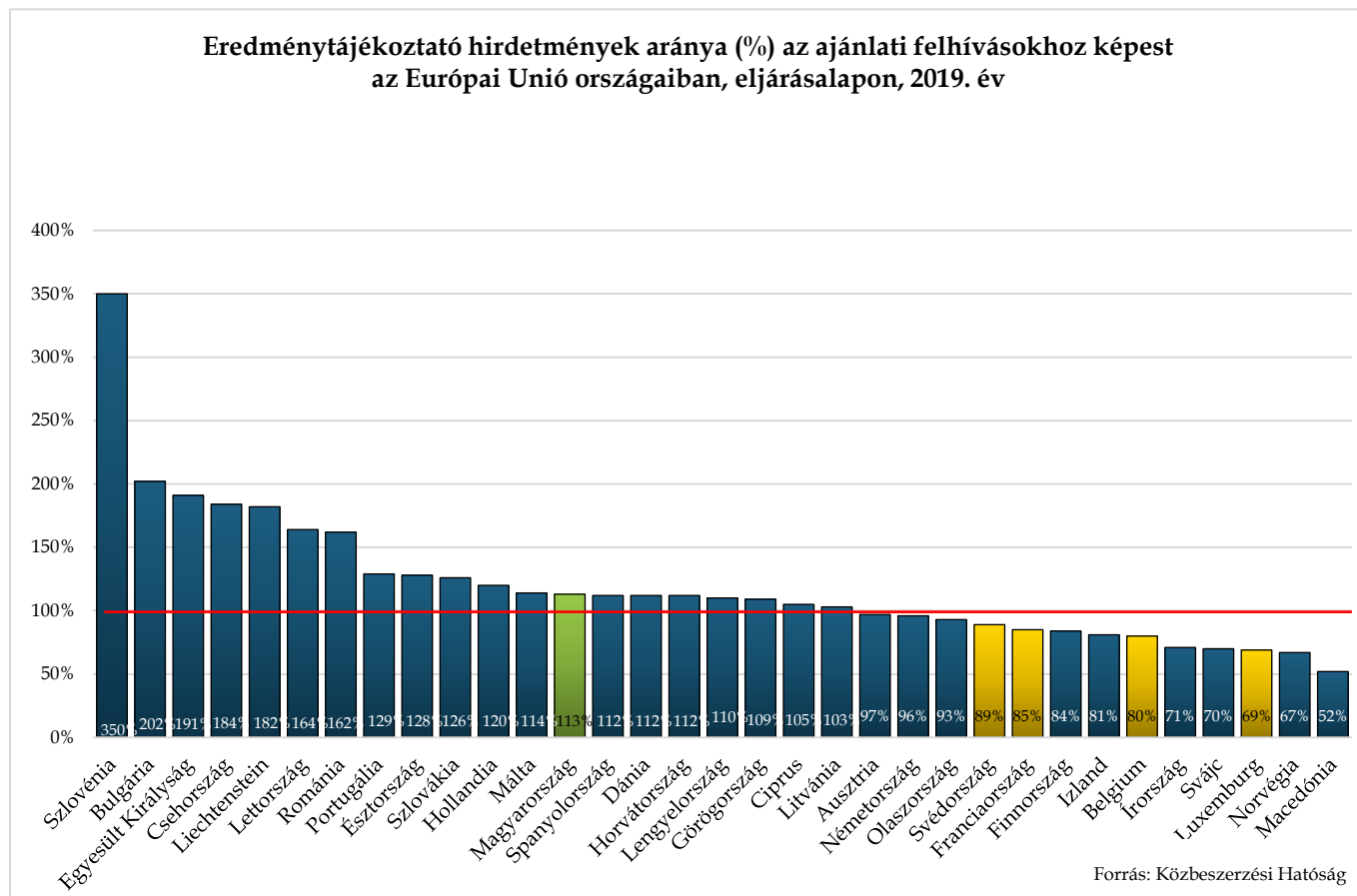
Az Európai Unióhoz tartozó tagállamok közbeszerzési hatékonyságának összehasonlítását tovább nehezíti, hogy az Európai Bizottság a statisztikai készítése során a TED adatbázisából nyert származtatott adatokból dolgozik, amely hiányos. Ugyanis vannak olyan tagállamok, ahol az ajánlatkérők nem eléggé fegyelmezettek, mivel a TED-en közzétett eredménytájékoztatóik száma jelentősen elmarad a TED-en közzétett felhívásaik

számától. Ez a megállapítás még úgy is igaz, hogy ha figyelembe vesszük az évek közötti áthúzódó hatást és azt a ténytet, hogy egy keretmegállapodás megkötésére irányuló felhíváshoz több eredménytájékoztató is tartozhat. Az áthúzódó hatással és a „keretlelvávásokkal” korrigált adatokat tekintve is találunk több olyan tagállamot, amelynek ajánlatkérői lényegesen kevesebb eredménytájékoztatót töltenek fel, mint felhívást.

A Közbeszerzési Hatóság kimutatása szerint, amíg a magyar ajánlatkérők 2019-ben legalább annyi (113%) eredménytájékoztató hirdetményt tölthettek fel a TED-re, mint ahány ajánlati felhívást publikáltak, addig az alábbi ábra alapján látható, hogy az ajánlatkérők Norvégiában 67, Luxemburgban 69, Írországbán 71, Belgiumban 80, Franciaországban 85 százalékban tettek eleget ennek a kötelezettségüknek.

A hiányos TED adatbázisból nyert adatok alapján mért egyajánlatos közbeszerzések mutatószámái egyes tagállamoknál nem megbízhatóak. Könnyen belátható, hogy a kedvezőbb eredmény abból is eredhet, ha több, egyajánlatos eljárás eredménytájékoztatója fel sem kerül a TED-re.

Eredménytájékoztató hirdetmények aránya (%) az ajánlati felhívásokhoz képest az Európai Unió országaiban, eljárásalapon, 2019. év



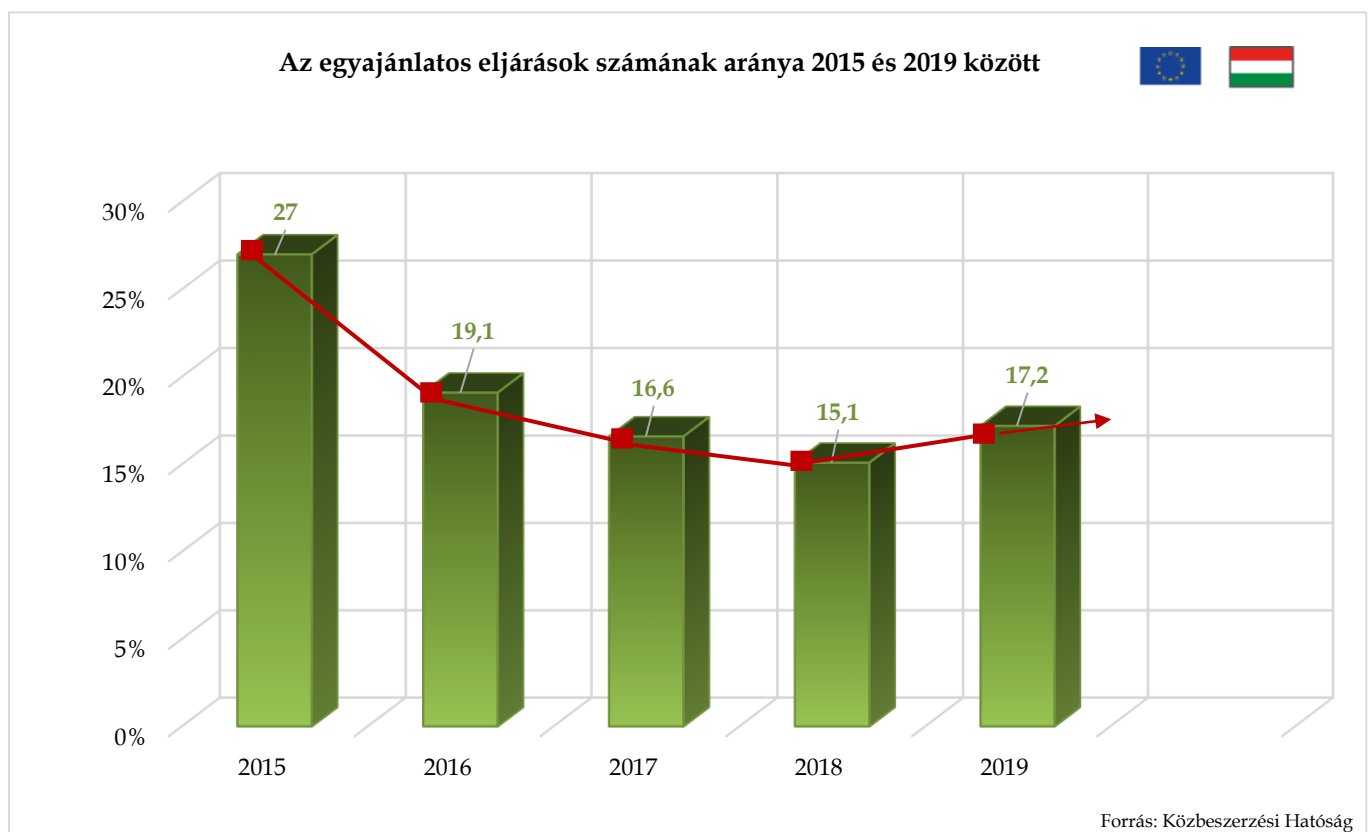
Az egyajánlatos közbeszerzések mérése

Az egyajánlatos közbeszerzések mérésére egy adott tagállamra nézve két módszer terjedt el az Európa Unión belül. Az egyik az Európai Bizottság által is alkalmazott hiányos adatbázisból készülő részleges mérés, amely csak az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzések végeredményéből indul ki és az odaítélt szerződéseken alapul.

A másik a nemzeti és uniós eljárásrendben lefolytatott valamennyi közbeszerzést figyelembe vevő, teljes közbeszerzési adatbázisból kiinduló, eljárásokon alapuló módszertan, ahol nem az egyes odaítélt szerződéseket, hanem a teljes eljárásokat veszik alapul. Ezt a módszert alkalmazzák több tagállamban is, így Magyarországon, Hollandiában, Írországbán, Észtországban, Litvániában. Magyarországon a Közbeszerzési Hatóság készít eljárásalapú kimutatást az egyetlen ajánlattevővel lebonyolított közbeszerzési eljárásokról.

A Közbeszerzési Hatóságnak az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága által elfogadott, 2019. évről szóló beszámolójából³ is látható, hogy az összes közbeszerzést tekintve 17,2 % volt az egyajánlatos közbeszerzések aránya (értékben még alacsonyabb), míg, ha csak az uniós értékhatárokat elérő értékű közbeszerzéseket tekintjük, akkor 25,5%-ban fordultak elő egyajánlatos közbeszerzések, mely adat lényegesen jobb az Európai Bizottság legutolsó Belső Piaci Eredménytáblájában szereplő 40%-os értéknél.

Fontos kiemelni azt a tényt, hogy a Közbeszerzési Hatóság statisztikai tevékenységének akkreditációja a Központi Statisztikai Hivatal részéről szintén uniós, az erre vonatkozó megfelelő módszertan alapján történt, így az általa szolgáltatott hiteles adatok az egyajánlatos eljárások hazai arányát tekintve megfelelő kiindulópontot jelenthetnek célzott intézkedések megalapozásához.



A Közbeszerzési Hatóság eljárásalapú módszertana szerint az egyajánlatos eljárások aránya évek óta csökkenő tendenciát mutat mind az uniós, mind a nemzeti eljárásrendbe eső közbeszerzéseknél, amit az alábbi ábra is alátámaszt.

Ezzel szemben az Európai Bizottság szerződésalapú mérési módszere szerint Magyarország rosszul teljesít az egyajánlatos közbeszerzések magas arányával az uniós eljárásrendbe eső becsült értékű közbeszerzési eljárások tekintetében. Az Európai Bizottság legutolsó Belső Piaci Eredménytáblája szerint hazánkban 2019-ben 40% volt az olyan odaítélt szerződések aránya, amelyre csak egyetlen ajánlat érkezett. Szerintük a probléma nem új keletű, hiszen ugyanez a mutató 2018-ban 39%, 2017-ben 33%, míg 2016-ban 35% volt.

Az EU Bizottsága az egyajánlatos közbeszerzéseket a nem közvetlenül odaítélt szerződések alapján méri. A módszer lényege, hogy a tagállamok ajánlatkérői által feltöltött hirdetményekből (melyek az eljárások eredményéről adnak számot) kigyűjtik, hogy az eljárás egyes részeire hány ajánlat érkezett és meghatározzák, hogy mekkora arányt képviselnek azok a részek, amelyekben csak egyetlen ajánlat volt. Ezt az arányt a Belső Piaci Eredménytábla közbeszerzési hatékonyságot mérő mutatószámainak 1. indikátora, az *Indicator [1]: Single bidder* mutatja, mely az Európai Bizottság szerint 20 felett kritikus, 10 alatt kiváló, 20 és 10 között elfogadható.

Álláspontunk szerint a Közbeszerzési Hatóság eljárásalapú módszertana azért szerencsésebb, mivel az ajánlatkérők jellemzően az egész eljárásra nézve fogalmazzák meg az alkalmassági és érvényességi versenyfeltételeket, nem pedig külön-külön az eljárás részeire. Ebből adódóan szakmailag megalapozottabb versenyről beszélni az egész eljárásban, mint az egyes részekben. Ezt könnyű belátni egy egyszerű példán. Tegyük fel, hogy egy 3 részből álló eljárásban a nagy értékű 1. részre 10, a szintén nagy értékű 2. részre 6, míg a kis értékű (a becsült érték mindössze 5%-át kitevő) 3. részre csupán 1 ajánlat érkezik. Ebben az esetben az ajánlatkérő lényegében elérte a célját, hiszen nagy volt a verseny az eljárásban, mivel összesen 17 ajánlat érkezett, azaz az eljárás becsült értékének a 95%-ban erőteljes verseny érvényesült. Az igaz ugyan, hogy a kisértékű 3. részben nem alakult ki verseny, azonban felmerül a kérdés, hogy milyen alapon van joga bárkinek is megbélyegezni az egész eljárást azzal, hogy

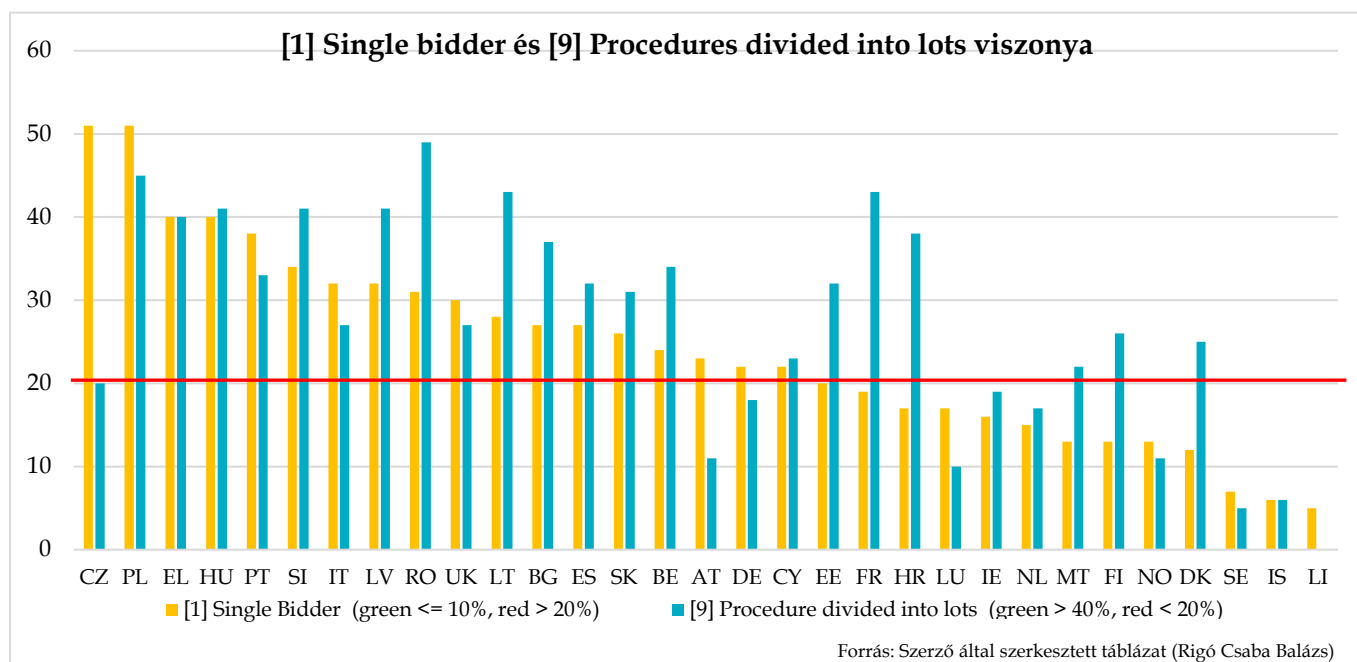
az odaítélt 3 részből egyben nem volt verseny, azaz az egész eljárás csak 2/3-ad részben elfogadható a verseny szempontjából. Ebből is látható, hogy nem csak a tender végeredménye a fontos, hanem az odavezető út is. Márpedig az Európai Bizottság ezt teszi, azaz megbélyegezi az ilyen eljárásokat és végeredményben egyes tagállamokat. Mivel eddig az Európai Bizottság illetékes vezetői részéről nem mutatkozott szándék a módszertan pontosítására, ezért érdemes mélyebben megnézni, hogy miképpen lehetne csökkenteni Magyarország esetében az Európai Bizottság saját módszerével számolt mutató 40%-os értékét.

Az egyajánlatos részek és a részajánlattételi lehetőségek kapcsolata

Az alábbi elemzésben 2019-es adatok alapján (frissebb még nem érhető el a TED-en) bemutatjuk, hogy az Európai Unió módszertana szerint számolt egyajánlatos közbeszerzések aránya (*Indicator [1]: Single bidder*) szorosan összefügg azzal, hogy az ajánlatkérők az eljárások mekkora arányában biztosítanak részajánlattételi lehetőséget, ezzel is segítve – egyébként nagyon helyesen – a mikro-, kis- és közepes vállalkozásokat. A részajánlattételi lehetőségek arányát az *Indicator [9]: Procedures divided into lots* mutatja. Nagyon úgy tűnik, hogy a szóban forgó két mutató között korreláció van.

Az alábbi diagramon *Indicator [1]* szerint rendezve vetjük össze a fenti két mutatót. Azokban a tagállamokban (balról az első 18 narancssárga oszlop), ahol magas, azaz a kritikus 20 % (piros vonal) felett van az egyajánlatos közbeszerzések aránya (narancssárga oszlopok), a 9. indikátor is magas (cián oszlopok), azaz magas a részajánlattételi lehetőség.

Kivételt mindössze csak két tagállam képez Ausztria (AT) és Németország (DE), de sem az osztrák, sem a német ajánlatkérők nem lehetnek arra büszkék, hogy mindössze 11% és 18%-os arányban biztosítottak részajánlattételi lehetőséget a mikro-, kis- és közepes vállalkozások számára. Az alábbi táblázatban tagállamként mutatjuk be pirossal jelölve az Európai Bizottság szerint a kritikus indikátorokat, míg zölddel

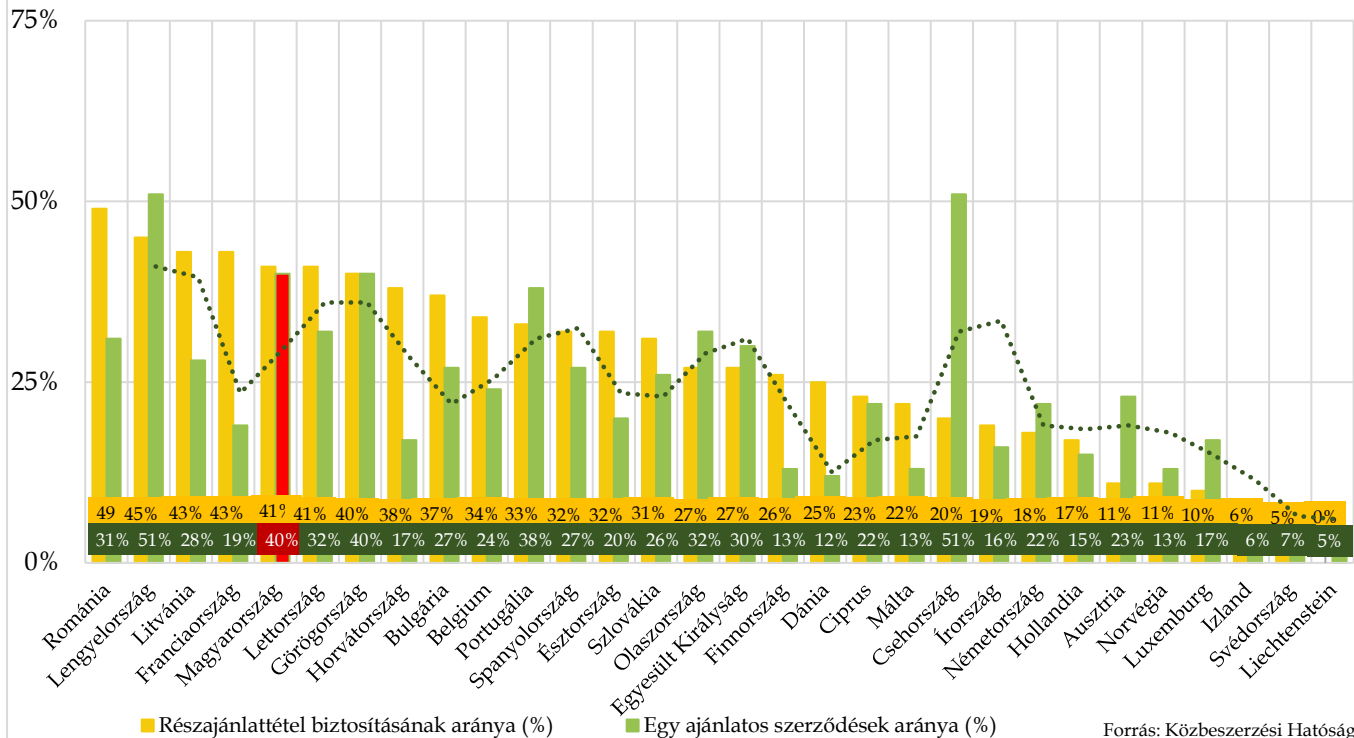


Ország	[1] Single Bidder (green <= 10%, red > 20%)	[9] Procedure divided into lots (green > 40%, red < 20%)
CZ	51	20
PL	51	45
EL	40	40
HU	40	41
PT	38	33
SI	34	41
IT	32	27
LV	32	41
RO	31	49
UK	30	27
LT	28	43
BG	27	37
ES	27	32
SK	26	31
BE	24	34
AT	23	11
DE	22	18
CY	22	23
EE	20	32
FR	19	43
HR	17	38
LU	17	10
IE	16	19
NL	15	17
MT	13	22
FI	13	26
NO	13	11
DK	12	25
SE	7	5
IS	6	6
LI	5	0

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat (Rigó Csaba Balázs)

jelöltük a kiváló eredményeket. Látható, hogy az Európai Bizottság módszerével számolva Magyarországon sajnos sorrendben a 4. legmagasabb (40%) az egyajánlatos közbeszerzések aránya, egyúttal az is elmondható, hogy Magyarországon példaértékűen (41%-ban) biztosítanak részajánlattételi lehetőséget a magyar ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásaikban esélyt adva a mikro-, kis- és közepes vállalkozásoknak. Ha a részajánlattételi lehetőség biztosítása szerint rakjuk sorrendbe az Európai Unió tagállamait, akkor szembevetendő, hogy Magyarország az 5. legjobban teljesítő tagállam, maga mögé utasítva többek között olyan országokat, mint Svédország, Hollandia vagy Németország.

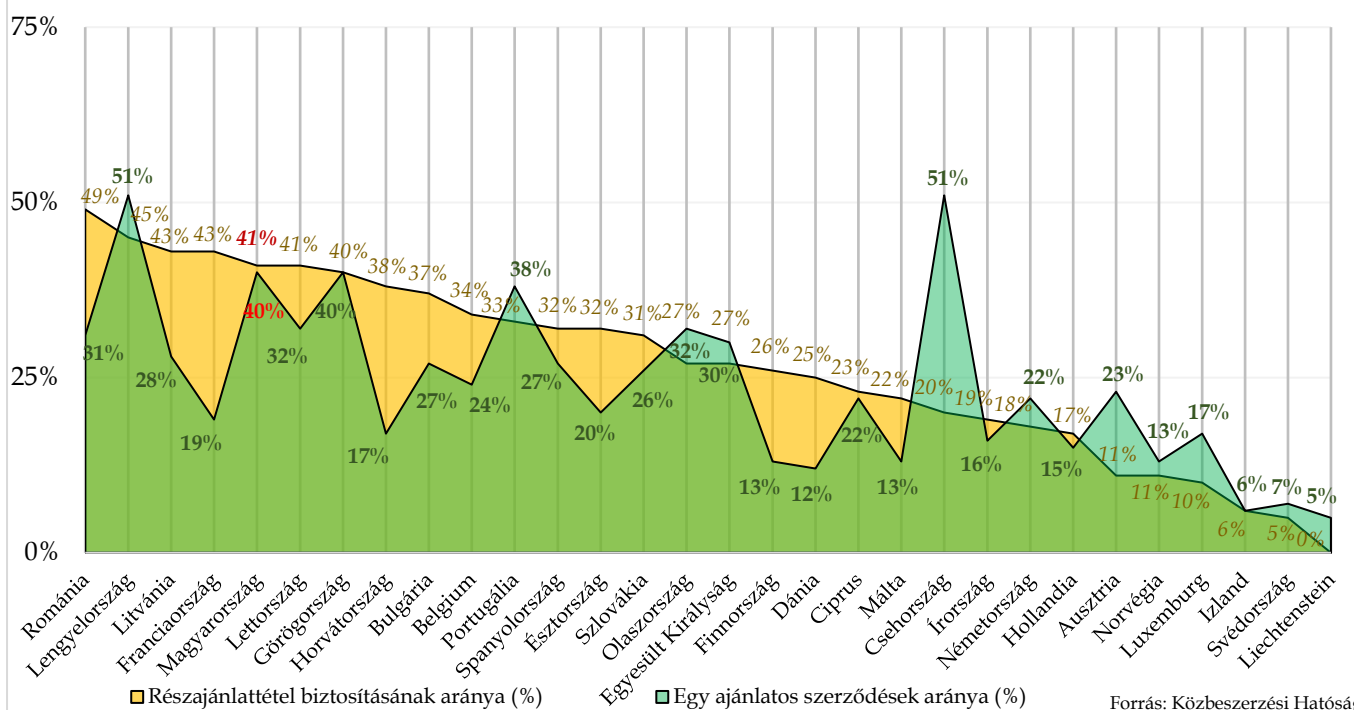
Az egyajánlatos szerződések és a részajánlattétel biztosításának arányai (%) az egyes európai országokban, uniós eljárásrendben, 2019



Az alábbi diagram azt szemlélteti, hogy az Európai Unió mely tagállamaiban vannak nagy eltérések a részajánlattétel biztosításának arányát és az egyajánlatos

szerződések arányát összevetve. Ilyen országok: Románia, Litvánia, Franciaország, Horvátország, Belgium, Észtország, Finnország, Dánia, Málta, Csehország.

Az egyajánlatos szerződések és a részajánlattétel biztosításának arányai (%) az egyes európai országokban, uniós eljárásrendben, 2019



A diagramok alapján látható, hogy *van összefüggés a szóban forgó két mutató között*. Nyilván az lenne a kívánatos, hogy ha az 1. indikátor 20% alatt lenne (minél kisebb, annál nagyobb a verseny), miközben a 9. indikátor legalább 25% fölött maradjon. Látható, hogy az északi tagállamokban alacsony ugyan az egyajánlatos közbeszerzések aránya (pl. Svédországban 2019-ben 7% volt), ugyanakkor az összes eljárás elenyésző részében (Svédországban 5%-ban) biztosítottak csak részajánlat-tételi lehetőséget a svéd ajánlatkérők, azaz nem igazán volt fontos nekik, hogy megkönnyítsék az ajánlattételt a mikro-, kis- és közepes vállalkozások számára. Visszatérve Magyarországra tehát, az Európai Bizottság módszerével számolva az 1. indikátor szerint ugyan 2019-ben 40% volt az egyajánlatos közbeszerzések aránya, ugyanakkor a magyar ajánlatkérők a 9. indikátor szerint 41%-ban biztosítottak részajánlattételi lehetőséget a mikro-, kis- és közepes vállalkozások számára. Mindez azt is jelenti, hogy átlagosan minden részajánlattal meghirdetett eljárásban volt egy olyan rész, amelyre egyetlen ajánlat érkezett. Nem haszontalan tehát megvizsgálni akár tenderenként az egyajánlatos részeket.

Érdekes alaposabban szemügyre venni, hogy tipikusan milyen részajánlattételi lehetőségeknél fordult elő egyetlen ajánlat, van-e ágazati vagy más egyéb oka ennek a jelenségnek. Felmerül a kérdés, hogy a magyar ajánlatkérők vajon nem alkalmazzák-e mechanikusan, esetleg indokolatlanul túlzottan a részajánlattételi lehetőség biztosítását egy-egy közbeszerzési eljárás során belül? Nem sokat kellett időznünk a Közbeszerzési Értesítő olvasásával, mivel azonnal „szembejött” egy olyan szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárás, amelyből 6 odaítélt, de egyajánlatos szerződés keletkezett, mely jelentősen rontja majd a 2021-es statisztikát. Vajon hány hasonló eljárás lehet egy évben?

Az intő példa

A 2021. január 22-ei Közbeszerzési Értesítőből szűrőpróbaszerűen vett beszerzés⁴ szemléletes példa arra, hogyan romlik le az egyajánlatos közbeszerzések statisztikája, azaz a fent bemutatott 1. indikátor.

A közfeladatot ellátó magyar ajánlatkérő egy eredményes, nyílt, szolgáltatás megrendelésre irányuló közbeszerzési eljárásban valamennyi részre (6 db) egyenként

csak egy ajánlatot kapott 6 különböző szlovák ajánlattevőtől, melynek következtében 6 db egyajánlatos szerződése keletkezett. A magyar ajánlatkérő mechanikusan eleget tett az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv [klaszszikus irányelv] 46. cikke (1) és (4) bekezdésében és a Kbt. 61. § (4) bekezdésében foglaltaknak és 6 db részajánlattételi lehetőséget biztosított (szlovák régióként egyet). Az ajánlatkérő az adott esetben nem korlátozta az egy ajánlattevő által elnyerhető részek számát, lényegében csak az egyes részek további megbontásának akadályát jelezte, ugyanakkor az egyes részek akár össze is kapcsolhatók lettek volna. Jól látszik az is, hogy az ajánlatkérő nem élt a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja és a 75. § (5) bekezdésében biztosított lehetőséggel. Valószínűleg abban volt érdekelt, hogy mielőbb szerződéseket kössön. Az ajánlatkérő ki is hirdette az eredményt, ami 6 db egyajánlatos szerződést eredményezett.

Mindenki jól járt, kivéve Hazánkat, mert ez az eljárás a lehető legnagyobb mértékben rontja Magyarország „egyajánlatos statisztikáját”. Az ajánlatkérő nyilván nem tudhatta, hogy az eljárás egyetlen részében sem lesz egynél több ajánlat, ez mégis bekövetkezett. Csak szlovák cégek nyertek (régióként egy), de Magyarország egyajánlatos statisztikájaként plusz hattal növelte ez az egy közbeszerzési eljárás. Ráadásul elmondható, hogy ebben a példában az egyajánlatos közbeszerzések problémája határon átnyúlóvá vált.

Szerencsésebb lett volna, ha az ajánlatkérő indoklási kötelezettsége mellett nem engedi meg a részajánlattételi lehetőséget (egyben írja ki a 6 régiót) könnyített (régió méretű) indulási feltételekkel. Egy ilyen eljárásból szerencsétlenebb esetben legfeljebb egy db egyajánlatos közbeszerzés lett volna, szerencsés esetben több ajánlatos verseny alakult volna ki. Az esetleges speciális feladatok külön részben történő megjelenítése helyett arra ösztönözhetne volna a potenciális ajánlattevőket, hogy az adott speciális feladatban érdekelt gazdasági szereplők alvállalkozókként csatlakozzanak be egy terjedelmesebb részre ajánlatot tevő gazdasági szereplő mellé. Ez utóbbi esetben az is elképzelhető, hogy több

ajánlattevő mutatja be az ajánlatában ugyanazt az alvállalkozót.

A részekre történő ajánlattétel biztosításának jogszabályi lehetőségei

A klasszikus irányelv 46. cikkének (4) bekezdése alapvetően tagállami hatáskörbe utalja, hogy kötelezően előírják-e a részekre történő ajánlattétel biztosítását [„Az (1a) bekezdés második albekezdésében foglaltakat a tagállamok végrehajthatják oly módon, hogy kötelezővé teszik a szerződések külön részek formájában történő odaítélését, a nemzeti joguknak megfelelően és az uniós jogra tekintettel meghatározott feltételek szerint.”].

Amennyiben egy adott tagállam nem teszi kötelezővé a részekre történő ajánlattétel biztosítását, úgy az Irányelv 46. cikkének (1) bekezdés második albekezdése szerint „... az ajánlatkérő szervek kötelesek megadni azon legfontosabb okokat, amelyek miatt úgy döntöttek, hogy nem bontják részekre a szerződést, és ezeket fel kell tüntetni a közbeszerzési dokumentumokban vagy a 84. cikkben említett egyedi jelentésben.”.

Az uniós jogszabály tehát alapvetően – a kkv-k támogatásának okán – ösztönzi a részajánlattételt, ugyanakkor azt nem teszi feltétlenül kötelezővé. Erre utal az Irányelv (78) preambulumbekzdése, amely szerint „...E célból, illetve a verseny fokozása érdekében az ajánlatkérő szervezetet ösztönözni kell mindenekelőtt a közbeszerzések részekre bontására. A részekre bontás végezhető mennyiségi alapon, amikor is az egyedi közbeszerzések nagyságának meghatározásakor jobban figyelembe veszik a kkv-k kapacitását, vagy minőségi alapon, a különböző érintett ágazatoknak és szakosításoknak megfelelően, amikor az egyedi közbeszerzések tartalmát igazítják erőteljesebben a specializálódott kkv-szektorokhoz, vagy a különböző egymást követő projektszakaszok alapján.”.

Annak indokoltsága, hogy az ajánlatkérő miért nem biztosítja a részajánlattételt, az Irányelv (78) preambulumbekzdése alapján különböző szempontokon alapulhat: „Az ajánlatkérő szerv kötelességévé kell tenni, hogy mérlegelje a közbeszerzések részekre bontásának célszerűségét, viszont meg kell hagyni számára a lehetőséget, hogy az általa relevánsnak ítélt bármely indok alapján, igazgatási vagy igazságügyi felügyelet nélkül, önállóan és szabadon hozza meg a döntését. Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy nem volna célszerű a közbeszerzést részekre bontani, az egyedi jelentésben vagy a közbeszerzési dokumentumokban meg kell jelölni az ajánlatkérő szerv döntésének

főbb okait. Ilyen ok lehet például, ha az ajánlatkérő szerv úgy ítéli meg, hogy a részekre osztás a verseny korlátozásával járhat, vagy fennáll annak a kockázata, hogy a szerződés teljesítése technikailag túlságosan bonyolult vagy túlságosan drága lesz, vagy az egyes részeket elnyerő különböző szerződő felek szükséges koordinálása súlyosan veszélyeztetheti a szerződés megfelelő teljesítését.”

Az irányelvi szabályok adta mozgásteret kihasználva, a hazai jogszabály sem teszi feltétlenül kötelezővé a részekre történő ajánlattétel minden esetben való biztosítását. A Kbt. 61. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, a közbeszerzési dokumentumokban köteles megadni ennek indokát. Vagyis az ajánlatkérőnek alapvetően vizsgálati kötelezettsége van a részekre történő ajánlattétel biztosítása tekintetében, amit egy indokolási kötelezettség egészít ki akkor, ha nem biztosítja a részajánlattételt [a közszolgáltatókra vonatkozó szabályozás ebben a tekintetben rugalmasabb, ott a jogszabály nem ír elő indokolási kötelezettséget, összhangban az Európai Parlament és a Tanács a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelv (közszolgáltatói irányelv) 65. cikkével és a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésével].

A részajánlattételhez kapcsolódó szabályt rögzít a Kbt. 75. § (5) bekezdése, mely szerint ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban lehetővé tette a részekre történő ajánlattételt, az eredménytelenség az eljárásnak csak az eredménytelenségi okkal érintett részére állapítható meg. Ha az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban rögzítette és megindokolta, hogy bármely rész eredménytelensége esetén már nem áll érdekében a szerződések megkötése, az eljárást valamennyi rész tekintetében eredménytelenné nyilváníthatja.

Összességében tehát elmondható, hogy az ajánlatkérők szabadsága abban áll, hogy a klasszikus irányelvi preambulumban is rögzített, példalózóan felsorolt esetekre, körülményekre hivatkozással az adott esetben megindokolják, hogy miért nem biztosítják a rész-

jánlattételt. Ezek a szempontok a beszerzés hatékonyságával, a szétdarabolt szerződésekkel járó koordinációs és felelősségi problémákkal, a beszerzés aránytalanul drágább megvalósításával függhetnek alapvetően össze.

Konklúziók, javaslatok

1) Elemezni szükséges az Európai Bizottság módszertana szerint kimutatott egyajánlatos odaítélt szerződéseket, mely adatok megtalálhatók a Tenders Electronic Daily (TED) adatbázisban. Fel kell tárni, hogy a magyar ajánlatkérők vajon nem alkalmazzák-e mechanikusan, indokolatlanul eltúlzottan a részajánlattételi lehetőség biztosítását egy közbeszerzési eljárásán belül? A fenti példából arra lehet következtetni, hogy nincs minden rendben ezen a fronton. Ezen a gyakorlaton érdemes változtatni és azokban az esetekben, ahol ez lehetséges, ésszerűen csökkenteni kell a részajánlattételi lehetőség biztosítását egy eljárásán belül. A csökkentést valószínűleg nem fogja kifogásolni az Európai Bizottság, hiszen – megfelelő indokrendszer mellett, az adott eset speciális körülményei alapján – erre van jogszabályi lehetőség. Ráadásul a 9. indikátorban 41%-kal az 5. előkelő helyen teljesít Magyarország, így ezen a téren van bőven mozgáster.

2) Ösztönözni kell az ajánlatkérőket, hogy az esetleges speciális feladatok külön részben történő megjelenítése helyett úgy írják ki a közbeszerzési eljárásaikat, hogy az adott speciális feladatban érdekelt gazdasági szereplők alvállalkozókként csatlakozzanak be egy terjedelmesebb részre ajánlatot tevő gazdasági szereplő mellé. Közbeszerzési szempontból az ösztönzés a részvételi feltételek lazítása lehetne, megtartva az egyensúlyt a szerződés teljesítésének biztosítása és a részvételi szándék ösztönzése között.

3) Ösztönözni kell az ajánlatkérőket arra, hogy bátran éljenek a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja és adott esetben a 75. § (5) bekezdés nyújtotta lehetőséggel és alkalmazzák az eredménytelenné nyilvánítást, ha láthatóan nincs verseny és egy ajánlat érkezik. A nagyobb verseny nagyobb hatékonysághoz vezet (ár- vagy minőségi versenyhez), mely egyértelműen az ajánlatkérők érdeke is.

4) Társadalmi egyeztetést kell kezdeményezni a kamarákon keresztül a vállalkozókkal, mint potenciális aján-

lattevőkkel, hogy bátran vegyenek részt a közbeszerzési eljárásokban és tegyenek ajánlatot, ezzel is csökkentve az egyajánlatos közbeszerzéseket. Megfelelő számú ajánlattevő nélkül nem alakulhat ki verseny. Jelentős hazai és uniós forrás áll rendelkezésre a 2021-2027 közötti programozási időszakban. Magyarország Kormánya elkötelezett a hazai közbeszerzések átláthatóságának és hatékonyságának folyamatos javítása és a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelése iránt. Ennek bizonyítéka a 1027/2021. (II.5.) Korm. határozatban⁵ kifejezett elköteleződés és rögzített cél, hogy az egyajánlatos közbeszerzések arányát 15%-nál alacsonyabb mértékűre csökkentse.

5) Ismételten fel kell hívni az Európai Bizottság figyelmét, hogy a Single Market Scoreboard-ban a közbeszerzések mérésére alkalmazott indikátorok csak abban az esetben mutatnak valós képet, ha valamennyi tagállam hiánytalanul feltölti a TED-re a meghirdetett közbeszerzési eljárások eredményéről szóló tájékoztatóit. Amint azt a Közbeszerzési Hatóság a 2020. I. félévi Gyorsjelentésében⁶ korábban kimutatta, még mindig vannak olyan tagállamok, akik csak részben tesznek ennek eleget (pl. 2019-ben Belgium 69%, Portugália 59%).

Jegyzetek

¹Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás – Pályi Katalin Ágnes: Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága, Pénzügyi Szemle, 2019/3. 321. oldal

²European Commission: Single Market Scoreboard, Performance per Policy Area, Public Procurement, <https://bit.ly/3brWrOv>, letöltés ideje: 2021.04.12.

³Közbeszerzési Hatóság: Beszámoló az Országgyűlés részére 2019. <https://bit.ly/38pbmrh>, letöltés ideje: 2021.04.12.

⁴Közbeszerzési Hatóság: Közbeszerzési Értesítő 2021/15.szám <https://bit.ly/3olfrDK>, letöltés ideje: 2021.01.24.

⁵Magyar Közlöny, 18. szám, 2021. február 5., 557. oldal <https://bit.ly/3uU5GyH>, letöltés ideje: 2021.04.12.

⁶Közbeszerzési Hatóság: Gyorsjelentés, A magyar közbeszerzések számokban, 2020. I. félév <https://bit.ly/3qtLHE7>, letöltés ideje: 2021.04.12.