



MINISZTERELNÖKSÉG

KONCEPCIONÁLIS JAVASLAT

az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására

2014. október 30.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS – PROBLÉMATÉRKÉP ÉS SZÁMOK	2
1. A közbeszerzési szabályozási terület jelentősége	2
2. A közbeszerzési szabályozási rendszer felülvizsgálata során figyelembe veendő problémakörök ..	3
3. A közbeszerzési szabályozási rendszer felülvizsgálatának főbb területei, beavatkozási pontok	4
KONCEPCIONÁLIS JAVASLAT	5
RÉSZLETES KONCEPCIÓTERV	14
I. A törvény hatályát érintő kérdések	14
I.1. Az átültetés módja	14
I.2. A szabályozás szerkezete	14
II. Az új törvény javasolt szerkezeti felépítése.....	18
III. Egyes eljárási rendek szabályozása	20
III.1. Uniós eljárási rend.....	20
III.2. Nemzeti eljárási rend.....	25
III.3. Az egyszerűbb eljárási szabályok alá tartozó szolgáltatások (light regime)	27
IV. Koncessziós szerződések	30
V. Elektronikus közbeszerzés megvalósítása	32
V.1. Időzítés	32
V.2. Hatály.....	32
V.3. Az alkalmazandó modell	33
V.4. A rendszer által nyújtott szolgáltatások	33
V.5. Hitelesítés, adatvédelem	34
V.6. Üzemeltetés, technikai megvalósítás.....	34
V.7. Teendők.....	34
VI. A közbeszerzések stratégiai célú felhasználása	35
VI.1. Az innováció támogatása.....	35
VI.2. A szociális célok megvalósulásának elősegítése.....	36
VI.3. A környezetvédelmi szempontok megjelenése a közbeszerzések során	37
VII. A szerződések módosítása és teljesítése	38
VIII. Jogorvoslat, kormányzati feladatok, intézményrendszer.....	40
VIII.1. Jogorvoslati rendszer változásai.....	40
VIII.2. Kormányzati feladatok	41
VIII.3. Intézményrendszeri kérdések	44

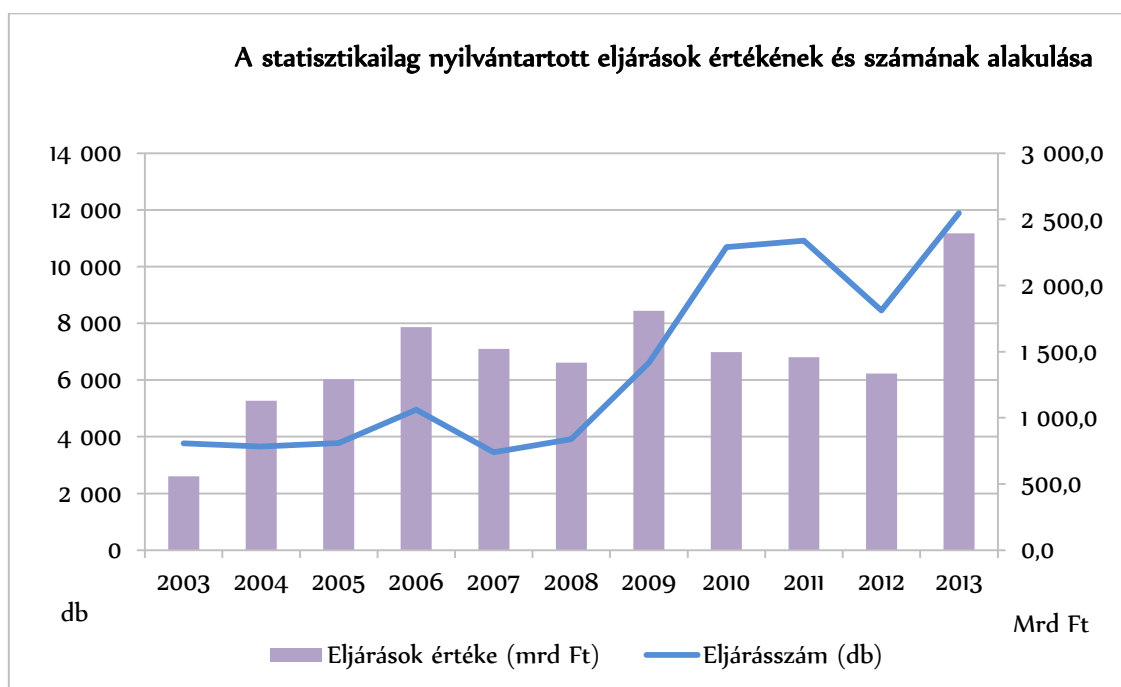
BEVEZETÉS – PROBLÉMATERKÉP ÉS SZÁMOK

1. A közbeszerzési szabályozási terület jelentősége

A közbeszerzések útján történő beszerzések egyre nagyobb nemzetgazdasági jelentőségre tesznek szert, a közbeszerzési eljárásoknak az európai uniós támogatások felhasználásában is kiemelkedő szerepük van.

2013-ban – a Közbeszerzési Hatóságnak az Országgyűléshez benyújtott beszámolója alapján – az ajánlatkérők összesen 11 889 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, amely 40,7%-os növekedést jelent a 2012. évben regisztrált 8451 db eljáráshoz képest. Az összérték tekintetében a 2013-ban realizált 2394,3 Mrd Ft 79,6%-kal haladja meg a korábbi évi összeget (1333,5 Mrd Ft). A közbeszerzések 2013. évi értéke a **GDP 8,2 %-a** körül alakult, amely növekedést jelent a korábbi évek arányaihoz képest (2010-ben 5,5 %, 2011-ben 5,2 %, 2012-ben 4,7 %).

Az eljárások értékében bekövetkezett növekedés mértéke jelentősen meghaladta a darabszámét, így az egy közbeszerzési eljárásra jutó összeg a 2012. évi 157,8 millió Ft-ról 201,4 millió Ft-ra emelkedett. A közbeszerzések átlagos értéke a közösségi eljárásrendben 925,1 millió Ft, míg a nemzeti rezsimben 50,1 millió Ft körül alakult.



A 2013. évben az uniós társfinanszírozású közbeszerzési eljárások száma jelentősen megnövekedett: összesen 6038 eljárásban használtak fel uniós támogatásokat, amely több mint 65%-os növekedést jelent a korábbi évhez képest. Az így megvalósult eljárások összértéke (1462,1 Mrd Ft) pedig megduplázódott a 2012. évi értékhez képest. Az uniós forrásokhoz kapcsolódó eljárások átlagos értékének növekedése folytatódott 2013-ban – a korábbi évi 197,9 millió Ft-tal szemben meghaladta a 242 millió Ft-ot.

A mikro-, kis- és középvállalkozások a 2013. évben a közbeszerzési eljárások 83,7%-át nyerték el, amely 4,5%-os növekedést jelent a korábbi évhez képest. Az elnyert összeg meghaladta a 658 Mrd Ft-ot, amely a teljes közbeszerzési összérték 27,5%-át jelentette (2012: 34,5%).

2. A közbeszerzési szabályozási rendszer felülvizsgálata során figyelembe veendő problémakörök

A közbeszerzési szabályozási rendszer felülvizsgálata feltétlenül szükséges tekintettel arra, hogy az uniós jogalkotó 2014. február 26. napján fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket, azaz

- a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet,
- a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet, valamint
- a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet.

Az új közbeszerzési tárgyú irányelveket a tagállamoknak az irányelvekben foglalt főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18. napjáig, az elektronikus közbeszerzésekre vonatkozó részeket a központosított ajánlatkérő szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig kell átültetniük a tagállami jogokba.

Az új jogszabályi környezet kialakítását különösen az alábbi problémakörök kezelésére szolgáló intézkedésekkel kell elvégezni.

A hazai közbeszerzések jelentős hányada valósul meg európai uniós források felhasználásával, ezzel összefüggésben a közbeszerzések szabályos lebonyolítása egyben az uniós források felhasználásának feltétele is. Az Európai Bizottság által a közbeszerzések megfelelő működésére vonatkozóan megkövetelt előfeltételek (ún. ex ante feltételek) olyan követelményeket jelentenek, amelyek horizontálisan minden operatív program tekintetében érvényesülnek, azaz a közbeszerzésekkel kapcsolatos uniós jogi problémák a források teljes körének felhasználását veszélyeztethetik. A 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozó, Európai Bizottsággal kötött Partnerségi Megállapodásban a Bizottság véleménye alapján az szerepel, hogy az uniós források felhasználásának előfeltételeként meghatározott követelményeket a közbeszerzések terén Magyarország nem teljesíti. Magyarországnak ezért intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy a közbeszerzési rendszere megfelelően működjön. A Bizottság kritikaként első sorban azt fogalmazta meg, hogy bár a jogszabályi környezet alapvetően megfelel az uniós irányelveknek, a jogalkalmazás, az uniós jog elveinek tényleges érvényesülése terén azonban komoly problémákat látnak: a hazai közbeszerzésekben nagyon sok esetben csak egy ajánlattevő van, a verseny hiánya pedig magas árakhoz vezet. A verseny hiányának egyik fő okaként az ajánlatkérők által alkalmazott versenykorlátozó feltételeket jelölték meg. Ezeknek a problémáknak a leküzdése az uniós források felhasználhatóságának biztosítása érdekében a szabályozás szintjén is kulcsfontosságú. A Bizottság kifogásai a hazai közbeszerzési rendszerrel kapcsolatban megmutatkoznak azokban a konkrét közbeszerzési ügyekben is, ahol az uniós jog megsértése miatt pénzügyi korrekció kerül alkalmazásra. Az ún. mérnök ügyben várhatóan megközelítőleg 78 milliárd forint kihatású korrekció alkalmazására került sor, a még le nem

zárult ún. *aszfaltkeverő* ügyben a Bizottság összesen kb. 90 milliárd forint összegű korrekciót helyezett kilátásba.

Az indokolatlanul korlátozó ajánlatkérői előírások a szakmai szervezetek, gazdasági kamarák részéről is a közbeszerzésekkel kapcsolatos egyik fő problémaként kerültek megjelölésre. A hazai gazdasági szereplők nehézségként emelték még ki a kifizetések lassúságát uniós források felhasználása során, a jogorvoslat túlzottan drága díját, a beszerzések nem megfelelő előkészítettségét az ajánlatkérő részéről, amely nem teszi lehetővé a megfelelő ajánlattételt és a minőségi szempontok háttérbe szorulását az értékelés során a vállalási ár mellett.

Az új szabályozásnak tehát a piacinál magasabb árakkal szembeni fellépés és az uniós kritikák kezelése érdekében a verseny valódi megteremtését a hazai közbeszerzési piacon, másrészt pedig azt is szem előtt kell tartania, hogy a verseny megfelelő, a hazai kis- és középvállalkozások érdekeire figyelemmel lévő keretek között folyjon.

3. A közbeszerzési szabályozási rendszer felülvizsgálatának főbb területei, beavatkozási pontok

A fentiekben kifejtettekre tekintettel a közbeszerzési szabályozási rendszer felülvizsgálata során alapvetően a következő beavatkozási pontokon szükséges intézkedéseket hozni:

1. A közbeszerzési eljárás szabályai – új törvényi szabályozás a kapcsolódó végrehajtási rendelet-rendszerrel együtt
2. Intézményrendszeri kérdések
3. A közbeszerzési jogalkalmazás gyakorlatának fejlesztése

KONCEPCIONÁLIS JAVASLAT

– az Európai Unió közbeszerzési tárgyú új irányelveinek átültetésére –

1. Összefoglalás

A jogalkotási megoldás

- új közbeszerzési törvény alkotása átfogó módosítás helyett
- szakmai szervezetek javaslatainak figyelembe vétele

Az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása, adminisztratív tehercsökkentés

- közbeszerzési eljárások megfelelő előkészítése
- ajánlattételi/részvételi határidők csökkentése
- ingyenes, elektronikus úton elérhető közbeszerzési dokumentáció minden eljárásban
- a referenciák és a közbeszerzés tárgya szerinti árbevétel esetében a beszerzés becsült értékének 75 %-ában meghatározott **normatív alkalmassági követelmény**
- műszaki-szakmai alkalmasság igazolása körében a műszaki egyenértékűség elvének figyelembe vétele
- kis értékű eljárásoknál a kötelező alkalmassági vizsgálat törlése
- **nyilatkozási elv** az igazolások helyett, igazolásokat csak a leendő nyertesnek kell benyújtania

Az ajánlatok értékelésének új szemléletmódja

- az értékelés során előtérbe kell helyezni a **munkahelyteremtést** és a magyar gazdaság fejlesztésének szempontjait: a **hozzáadott értéket képviselő hazai áruk és szolgáltatások** beszerzése révén a **helyi vállalkozások** megerősödését
- a minőség alapú kiválasztás elvének érvényesítése
- a gazdaságilag és társadalmilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása, mint értékelési szempont elsődlegessége
- **életciklus-költségek figyelembe vétele**, a teljes élettartam alatt megvalósuló energiafelhasználás figyelembe vétele
- a Kormány szociális céljainak figyelembevétele az értékelés során, a csökkent munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítése a közbeszerzéseken keresztül

A szerződések módosítása, felelősség növelése a teljesítésért

- a közbeszerzési szerződések módosításának rugalmasabb, de az irányelvinél szigorúbb szabályai
- a szerződés teljesítéséért való **felelősség egyidejű növelése**
- a szerződések megfelelő teljesítésének szigorú ellenőrzése

Jogorvoslatok

- jogorvoslati díj csökkentése a kisebb beszerzéseknél, a jogorvoslati díjak sávos kialakítása
- szemléletváltás a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatában

2. Részletes javaslat

Az új irányelvek

Az uniós jogalkotó 2014. február 26. napján fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket, azaz

- a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet,
- a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet, valamint
- a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet.

Az új hazai jogszabályi környezet – új törvény

A jelen koncepcionális javaslat az új közbeszerzési tárgyú irányelvek átültetéséhez **új közbeszerzési törvény** megalkotására tesz javaslatot.

Az új törvény a jó áttekinthetőség érdekében keretjellegű, a közbeszerzési eljárások és a jogorvoslatok alapvető szabályait tartalmazza. Az alkalmazás és az alkalmazható értékelési szempontok tekintetében részletes szabályok kormányrendeleti szinten kerülnek kidolgozásra. A speciálisan építési beruházások és mérnöki szolgáltatások beszerzésére irányadó szabályok szintén kormányrendeletben nyernek elhelyezést, ahogyan az elektronikus kommunikáció szabályai is.

Az új törvény megalkotásának szakmai előkészítése

A közbeszerzésekre vonatkozó új irányelvek a korábbi uniós szabályozásnál lényegesen rugalmasabb kereteket határoznak meg a közbeszerzési eljárások lefolytatására. Ezen rugalmasabb irányelvi környezetben szélesebb lehetőség nyílik az ajánlattevői **szakmai szervezetek javaslatainak befogadására**. A jelen koncepció előkészítése részeként a legmeghatározóbb ajánlattevői szakmai szervezetekkel, nevezetesen a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarával (a továbbiakban: **MKIK**), az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetségével (a továbbiakban: **ÉVOSZ**), valamint a Magyar Mérnöki Kamarával (a továbbiakban: **MMK**) került sor több forduló szakmai konzultációra. E szervezetek közösen kialakított javaslataikkal segítették a jelen koncepció előkészítését, amelyek a koncepcióba beépítésre kerültek.

A közbeszerzési eljárások előkészítése

A korábbi évek gyakorlati tapasztalatai szerint lényegesen nagyobb hangsúlyt kell fektetni a **közbeszerzési eljárások megfelelő előkészítésére (tendertervek)** és az ezt garantáló jogszabályi környezet kialakítására. Számos, a közbeszerzési szerződések teljesítése során

felmerülő, és a közbeszerzési jogi keretek között nehezen feloldható, esetenként csak aggályos szerződésmódosításokkal kezelhető probléma megelőzhető az eljárások megfelelő előkészítésével. Ennek jogi kereteit – amelyek nem feltétlenül a közbeszerzési törvénybe tartozóak – az új szabályozás kialakításával meg kell teremteni.

Az eljárások egyszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése

Az új irányelv számos ponton rugalmasabbá teszi a közbeszerzési eljárást, annak lebonyolítását. Az elfogadott irányelvi szabályok szerint az ajánlatkérőknek az ajánlatok benyújtásakor a hatóságok vagy harmadik felek által kibocsátott igazolások helyett a gazdasági szereplő nyilatkozatából álló, ún. *egységes európai közbeszerzési dokumentumot* is el kell fogadnia előzetes bizonyítékként. Az **igazolásokat végül csak a leendő nyertesnek kell benyújtania. A nyilatkozási elv érvényesülésével** nem csak a vállalkozások terhei csökkennek, hanem az ajánlatkérők oldalán is kevesebb dokumentum meglétét kell ellenőrizni az ajánlatok bírálata során. A kevesebb benyújtandó dokumentum révén kevesebb hiánypótlásra lesz szükség, amely szintén elősegíti a bírálat gyorsulását. E megoldás új közbeszerzési törvénybe illesztését a szakmai szervezetek is javasolták.

Az egyszerűsítés körében kiemelendő továbbá, hogy **ingyenes, elektronikus úton elérhető közbeszerzési dokumentáció** lesz kötelező minden közbeszerzési eljárásban, amely jelentősen könnyíti majd az ajánlattevők bekapcsolódását, hiszen az eljárással kapcsolatos részletes információk közvetlenül, online elérhetővé válnak. A szakmai szervezetek e megoldást szintén üdvözölték.

Az új irányelv rendelkezik az ún. „ön-tisztázás” (*self-cleaning*) lehetőségéről is a kizáró okok kapcsán. Ennek lényege, hogy a valamely kizárási ok alatt álló gazdasági szereplő (ajánlattevő) bizonyítékkal szolgálhat a tekintetben, hogy a releváns kizárási okok ellenére az általa tett intézkedések kellőképpen igazolják a megbízhatóságát, így a közbeszerzési eljárásból nem kerül kizárásra. Az ön-tisztázás irányelvben biztosított lehetősége ugyanakkor nem vezethet a gazdasági szereplők felelősségének csökkentéséhez, ezért az átültetés során meg kell teremteni azokat az eljárási feltételeket (pl. a döntési hatáskör független jogorvoslati szervhez telepítésével), amelyek alkalmazása garantálja, hogy az „ön-tisztázás” elfogadhatóságának megítélése komoly feltételekkel történjen.

Az építési beruházások és kapcsolódó – első sorban tervezői-mérnöki – szolgáltatások tekintetében az általános szabályokhoz képest pontosíthatóak, korlátozhatóak az alkalmasság ellenőrzésének lehetséges módjai. A szakmai szervezetek javaslata szerint a referenciák illetve a közbeszerzés tárgya szerinti árbevétel esetében a beszerzés becsült értékének 75 %-ában javasolt **normatív alkalmassági követelményt** meghatározni. Szükséges továbbá rendelkezni a műszaki-szakmai alkalmasság körében arról, hogy az ajánlatkérő által meghatározott alkalmassági előírások a **műszaki egyenértékűség elve** alapján kerüljenek meghatározásra, ezzel növelve a versenyt.

A koncepció az irányelvek által nem lefedett nemzeti eljárásrendben is további egyszerűsítésekre tesz javaslatot. Ezek közül kiemelendő, hogy a három ajánlattevő közvetlen felhívásával induló, **kis értékű eljárásoknál nem lenne kötelező az alkalmasság külön vizsgálata**, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő eleve minimum három, általa alkalmasnak tartott vállalkozást kér fel ajánlattételre.

Az elektronikus kommunikáció – átmeneti idővel történő – bevezetését követően szintén a gyorsabb és egyszerűbb eljárást szolgálja.

A közbeszerzési eljárások gyorsítása

Az uniós irányelvi változások értelmében végre lehetőség lesz az eljárásokat gyorsabbá is tenni. **Csökkennek az ajánlattételi határidők** pl. nyílt eljárásnál 35 napra, amely elektronikus benyújtás esetén 30 napra rövidíthető, kivételesen, sürgősség esetén pedig lehetőség lesz gyorsított nyílt eljárást is alkalmazni 15 napos ajánlattételi határidővel.

A nemzeti eljárásrendben is az ajánlattételi határidők minimális tartamának jelentős rövidítésére teszünk javaslatot, egyes esetekben a törvény nem is határozná meg minimum határidőt. Szintén elősegítené kisebb értékű szerződéseknél a gyors szerződéskötést, hogy a három ajánlattevő közvetlen felhívásával induló kis értékű eljárásoknál 5 napra csökkenne a szerződéskötési moratórium időtartama.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az ajánlattételi határidők csökkentése nem lehet parttalan. Bizonyos beszerzési tárgyak esetében – így különösen a tervezetést és kivitelezést is tartalmazó építési beruházások esetén – a szakmai szervezetek meglátása szerint hosszabb tartamú minimális határidő (kb. 50-55 nap) lenne indokolt.

Az ajánlatok értékelésének új szemléletmódja

Az új irányelvek szemléletében bekövetkezett változás, hogy szabályai jobban ösztönzik az ajánlatkérőket a legalacsonyabb ár szempontjának alkalmazása helyett a **gazdaságilag és társadalmilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztására**.

Az ajánlatok értékelése során előtérbe kell helyezni a **munkahelyteremtést** és a magyar gazdaság fejlesztésének szempontjait: a **hozzáadott értéket képviselő hazai áruk és szolgáltatások** beszerzése révén a **helyi vállalkozások** megerősödését.

A munkahelyteremtés célja azoknak az eszközöknek az aktív kihasználásával valósulhat meg, amelyek lehetővé teszik a szerződés tárgyához nem szorosan hozzátartozó szociális, foglalkoztatási szempontok megjelenítését az értékelési szempontrendszerben vagy a szerződés teljesítésének feltételei között.

Az új irányelvi alapokon a közbeszerzési szabályozásnak a **minőség alapú kiválasztás elsődlegességére** kell áttérnie. Ez lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő előnyben részesítse azokat az ajánlattevőket, amelyek termékei, illetve szolgáltatásai minőségileg hozzáadott értéket képviselnek az egyébként olcsóbb, de valamilyen szempontból rosszabb termékekhez képest, vagy innovatív megoldásokat tartalmaznak. A közbeszerzésekben nyertes ajánlattevő ilyen módon történő kiválasztása nagyban hozzájárul a minőségi munkát végző magyar vállalkozások versenyképességének fokozásához.

Az egyes ágazatokban megfelelően figyelembe vehető, minőségi értékelési szempontrendszer kialakítása nem törvényi szinten történhet meg. A koncepció arra tesz javaslatot, hogy törvényi szinten a jogalkotó korlátozza, hogy **egyes ágazatokban az ajánlatkérők nem jogosultak a nyertes ajánlattevőt a legalacsonyabb ár alapján kiválasztani**. Egyes szakmai módszertanok kidolgozása ugyanakkor alsóbb szintű jogszabályban vagy nem jogszabályi szinten történhet meg. A Kormány számára lehetőséget

kell biztosítani, hogy a közbeszerzési gyakorlatot alakító eszközként egyes módszertanok alkalmazását akár alsóbb szintű jogszabályban általánosan, akár a pályázati feltételrendszerekben a támogatást felhasználó szervek vagy a közbeszerzések központi ellenőrzése rendszerének kereteibe tartozó, a Kormány alá rendelt szervek számára kötelezően is előírja.

Javasolt törvényi szinten meghagyni annak lehetőségét, hogy ahol az ajánlatkérő igényeinek egyértelműen egy egyszerű, konkrétan meghatározott minőségű áru vagy szolgáltatás felel meg, és fenntarthatósági szempontok értékelése nem szükséges (pl. az ajánlatkérő által konkrétan meghatározott körre kiterjedő biztosítási szolgáltatás), az egyszerűség és költséghatékonyság érdekében továbbra is lehessen a legalacsonyabb ár alapján értékelni.

Szintén fontos szempontként javasolt kezelni a beszerzett áruk és építmények fenntarthatóságát. A hosszú távú költségeket és fenntarthatóságot figyelembe véve egyértelmű, hogy az ajánlatkérő jobban jár, ha bármilyen áru pl. egy irodai fénymásoló gép, vagy építési beruházás esetén nem csak a közvetlenül fizetendő ellenértéket veszi figyelembe. Könnyen előfordulhat, hogy az olcsóbb berendezések megvásárlásával vagy beépítésével elért megtakarítás a későbbi üzemeltetés során összességében többszörös költségeket eredményez. **A teljes élettartam alatt megvalósuló energiafelhasználás figyelembe vétele** például elengedhetetlen ahhoz, hogy gazdaságilag megfelelő döntést hozzon az ajánlatkérő.

A minőségi szellemi teljesítményt kívánó munka terén ugyanúgy fontos, hogy az ajánlatkérő ne csak az árat vegye figyelembe. Különösen az építési beruházásokkal kapcsolatos előkészítésre, a tervező kiválasztására igaz, hogy a legalacsonyabb ár választása a nem megfelelő színvonalú tervek esetén a kivitelezés során komoly problémákhoz és jelentős többletköltségekhez vezethet. Az ajánlatkérő megbízásából tevékenykedő mérnök, illetve műszaki ellenőr esetében is hozzájárul a projektek megfelelő színvonalú megvalósításához és a vállalkozói teljesítés megfelelő ellenőrzéséhez, ha a feladat elvállalása olyan áron történik, amely a mérnök megfelelő jelenlétét és feladatvégzését biztosítja. Az MMK javaslatára e tekintetben a jogalkotás során szükséges megvizsgálni a **mérnöki szolgáltatások tekintetében kizárólag minőségi elemek alapján történő versenyeztetés** lehetőségét is, ahol az ár előre rögzített. Ennek értelmében az ajánlatkérő – fontos, hogy a piaci viszonyok alapos ismeretében – előre meghatározhatná, hogy pl. meghatározott tervezési munka elvégzésére mekkora összeg áll rendelkezésre, majd azt értékelné, hogy az egyes ajánlattevők által benyújtott javaslatok és a feladatot végző személyek szakmai tapasztalata, eredményei alapján melyik ajánlattevő biztosítja adott összegért a legjobb színvonalú munkát.

Az építési beruházások esetén egy jól alkalmazható minőségi értékelési szempontrendszer és módszer kidolgozása segít **megszüntetni az irreálisan alacsony árú vállalatok gyakorlatát** is, amely a láncartozások egyik kiváltó okát jelenti. Ezen módszerek kidolgozása a szakmai szervezetekkel együttműködésben történhet meg, figyelembe véve az európai szinten már rendelkezésre álló életciklus költség számítási módszertanokat. Az irreálisan alacsony árat tartalmazó ajánlatok értékelési szabályainak felülvizsgálata szintén általános kérdés volt szakmai szervezetek részéről.

A szerződések módosítása, felelősség a teljesítésért

Az új közbeszerzési törvénybe szükséges átültetni a **szerződésmódosításra vonatkozó rugalmas szabályokat**. A koncepció az irányelvben foglaltaknál részben szigorúbb megoldásra tesz javaslatot, amely szerint a közbeszerzési szerződések korlátozás nélkül

módosíthatók a nem jelentős változások esetében, továbbá, ha a módosítás értéke nem éri el az uniós értékhatárokat és a szolgáltatási és árubeszerzési szerződések eredeti értékének 5 %-át, illetve az építési beruházási szerződések eredeti értékének 10 %-át, feltéve mindkét esetben, hogy a módosítás nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét.

A megfelelő áron történő vállalás mellett erősíteni kell a vállalatokért viselt felelősséget. A minőségi szempontok figyelembe vétele az értékelés során magával vonja annak igényét is, hogy a teljesítés minőségét érintő vállalásokat, amelyek hozzájárultak a vállalkozó nyertességéhez, valóban komolyan érvényesítsék a szerződés teljesítése során. Elő kell írni az értékelt követelmények **teljesülésének szigorú ellenőrzését és igazolását** az ajánlatkérő számára, valamint szerződéses és közbeszerzési jogi szankciókat kell társítani azok elmaradásához. A központi közbeszerzési nyilvántartásokban elérhetőnek kell lennie az arra vonatkozó adatoknak, ha a vállalkozó valamely lényeges szerződéses követelményt nem teljesített.

Az elvégzett munka minőségéért viselt felelősség erősítése érdekében indokolt, hogy ehhez a jövőbeni közbeszerzésekből történő kizárás is kapcsolódjon.

Egyszerűsítés és nagyobb átláthatóság a nemzeti eljárásrendben

Az uniós irányelvi szabályok átfogó megváltozása mellett a koncepció a nemzeti eljárási rend szabályainak egyszerűsítésére is javaslatot tesz. Az ún. „három ajánlattevős” eljárások alkalmazásának értékhatára emelkedik, azonban ezen eljárások két csoportra oszlanak: a magasabb értéket elérő három ajánlattevős eljárások esetében az uniós követelményeknek megfelelően nyilvánosság biztosítása szükséges lesz, az alacsonyabb értékű eljárások esetében azonban az eljárási szabályok tovább egyszerűsödnek.

A hazai gazdaság fejlesztése, valamint a kis- és középvállalkozások nyertességének elősegítése

A hazai vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: KKV-k) sikeres közbeszerzési szereplésének előmozdítása az elmúlt időszakban is a Kormány kiemelt jogpolitikai célja volt és a szabályozásnak a jövőben is ezt a célt kell szem előtt tartania. E célok érdekében a jogalkotó csak közvetett eszközöket vehet igénybe, mivel akár a hazai, akár a kisvállalkozások közvetlen előnyben részesítése nem felelne meg az uniós jognak és az uniós források felhasználása során komoly forrásvesztéssel járna. Számos közvetett eszköz szolgálhatja ugyanakkor a hazai gazdaságfejlesztési célok érvényesülését.

Az ajánlatok értékelése során előnyben kell részesíteni azon ajánlattevőket, melyek **új munkahelyeket teremtenek**, valamint amelyek áru- és szolgáltatásai minőségi, innovatív vagy szociális jellemzőik révén **hozzáadott értéket képviselnek**. Az értékelési szempontrendszer új megközelítésű alkalmazása hozzájárul a fejlődőképes hazai vállalkozások növekedéséhez és versenyképességük fokozásához.

Az eljárások egyszerűsítése, az adminisztratív terhek jelentős csökkentése, különösen a nyilatkozási elv alkalmazása az eljárásokban és a folyamatok elektronikussá tétele szintén hozzájárul, hogy olyan kisvállalkozások is elinduljanak közbeszerzésekben, melyek eddig az eljárások bonyolultságára tekintettel nem jelentek meg a közbeszerzések piacán. A kisebb vállalkozások felkészülését a közbeszerzésekben való részvételre a jogalkotási eszközök mellett képzésekkel, az információkhoz való jobb hozzáféréssel is segíteni kell.

A közbeszerzési dokumentációk ingyenes elektronikus elérése ugyancsak különösen növelheti a kisebb vállalkozások esélyeit a közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásra.

Az elektronikus kommunikáció rendszerének kialakítása során különös figyelmet kell fordítani a kisebb vállalkozások helyzetére, ezért a rendszernek biztosítania kell olyan megoldásokat, amelyek a hitelességet lehetőleg elektronikus aláírás igénybe vétele nélkül tudják garantálni.

A kisebb értékű, nemzeti eljárások körében javasolt további egyszerűsítések és a nemzeti eljárásrend új rendszere szintén segíti a helyi kisvállalkozói réteg sikeres szereplését, amellyel, hogy az uniós jog által megkövetelt átláthatósági követelményekre is figyelemmel van. A 60 millió forint alatti áru- és szolgáltatás megrendelések, valamint az 500 millió forint alatti építési beruházások esetében alkalmazott rendszer azt szolgálja, hogy a kis- és középvállalkozások jobban hozzáférjenek ezen megrendelésekhez.

A kevésbé tőkeerős hazai vállalkozói réteg számára jelentős problémát okoz a nagyobb építési beruházások során a munkák előfinanszírozása. A jogalkotó ennek érdekében ugyan már korábban bevezette a kötelező előleg nyújtást, sok vállalkozás azonban azért nem tudta az előleget – részben vagy egészben – igénybe venni, mivel nem tudott megfelelő biztosítékot nyújtani annak visszafizetésére a teljesítés elmaradása esetére. A hazai kis- és középvállalkozások számára nagyon komoly könnyítést jelent, hogy az új szabályozásban a **kötelezően nyújtandó előleg biztosíték nélkül lenne igénybe vehető**. A közzsféra oldalán jelentkező kockázatot a teljesítésért viselt felelősség erősítése, a közbeszerzésekből történő kizáró okok között a korábbi szerződészegések figyelembe vétele hivatott ellensúlyozni.

A kkv-k jogérvényesítését segítené továbbá a **jogorvoslati díjak százalékos mértékének csökkentése** (e díjcsökkentésre a szakmai szervezetek is javaslatot tettek), melynek eredményeként a kisebb értékű eljárásokban csökkenne a jogorvoslat költsége, a nagyobb értékű eljárásokban ugyanakkor változatlanul megfontolásra készítené az ajánlattevőket a jogorvoslat visszaélésszerű alkalmazásával szemben. A százalékos mérték mellett meghatározott összegszerű maximális díjak a jogorvoslati díjak sávos rendszerét fogják megteremteni a szóban forgó beruházások értékéhez igazodóan.

Elektronikus közbeszerzés

Az elektronikus közbeszerzés kapcsán a jelen koncepció olyan rendszer bevezetésére tesz javaslatot, amelyben az állam egy kötelezően alkalmazandó, központi portált üzemeltet az elektronikus közbeszerzési eljárások lebonyolítására.

Stratégiai célok támogatása a közbeszerzések útján

Az új irányelvek – mintegy paradigmaváltásként – egyik fő vezérlőelve az, hogy a **közbeszerzések különböző stratégiai célokra való felhasználását** elősegítse. Az irányelvek által elismert három nagy stratégiai cél: a *fenntarthatóság* (környezetvédelem), a *szociális célkitűzések* (foglalkoztatás, munkahelyteremtés), valamint az *innováció*, amelyeknek az új szabályozás is teret kíván adni. A törvényi eszköztár megteremtésén túl a Kormánynak lehetőséget kell adni arra, hogy a közbeszerzési gyakorlatot alakító eszközként egyes szempontok alkalmazását jogszabályban, vagy a pályázati feltételrendszerekben a támogatást felhasználó szervek, vagy a közbeszerzések központi ellenőrzése rendszerének keretein belül a Kormány alá tartozó szervek számára kötelezően is előírja. A szociális célok között

különösen meg kell erősíteni a csökkent munkaképességű személyek foglalkoztatásának segítését a közbeszerzéseken keresztül.

Jogorvoslat

A jogorvoslati fórum szerepét a koncepció szerint továbbra is a Közbeszerzési Döntőbizottság látná el, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata elleni jogorvoslat pedig kizárólagos illetékességgel ismét országosan egy bíróság feladatát képezné az egységes jogértelmezés biztosítása és az adott bíróságon a megfelelő szakmai kompetencia kiépítése érdekében. Az Országos Bírósági Hivatallal egyeztetve szükséges kijelölni, hogy a feladat ellátására mely vidéki bíróság lehet alkalmas.

A jogorvoslati rendszer hatékonyabbá tétele, különösen a KKV-k jogorvoslatához jutásának megkönnyítését szolgálja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő, a közbeszerzés becsült értéke százalékában meghatározott **igazgatási szolgáltatási díj csökkentésre** kerüljön a díj maximális összegének **sávós kialakítása** mellett. Ezáltal a nagy értékű közbeszerzési eljárások esetében a jogorvoslati díj lényegében változatlan maradna, vagy emelkedne, azonban a kisebb értékűek esetében arányosan csökkenne.

A jogalkotási folyamat során szükséges megvizsgálni a szakmai érdekképviseleti szervek számára biztosított jogorvoslat kezdeményezési jog gyakorlása esetén fizetendő igazgatási szolgáltatási díj csökkentésének, vagy eltörlésének lehetőségét az eljárást megindító felhívások megtámadása esetén.

A fentiekén túl **szemléletváltásra** is szükség van a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatában, annak érdekében, hogy a döntőbizottsági határozathozatal ne kizárólag a közbeszerzési jogszabályok nyelvtani értelmezésére korlátozódjon, hanem az ajánlatok érdemi (szakmai, költségvetési, támogatási) tulajdonságait is vegye figyelembe a döntéshozatal során.

Kapcsolódó jogszabályok módosítása

Az új közbeszerzési szabályozás csak abban az esetben lehet sikeres és eredményes, csak akkor lesz képes a közbeszerzési eljárások keretein túlmutató, nemzetgazdasági célok érvényesítésére is, ha a jogalkotó figyelme nem csak a szűken vett közbeszerzési eljárási szabályok megújítására irányul. Az új közbeszerzési törvény megalkotásával egyidejűleg ezért gondoskodni kell az egyéb, a közbeszerzések által közvetlenül is érintett jogterületek szabályainak aktualizálásáról, amelyek közül alapvetően az építésügyre és a tervezésre vonatkozó jogszabályi környezet fejlesztésének szükségessége emelhető ki.

A koncessziós irányelv átültetése kapcsán a készülő új közbeszerzési törvény, a koncessziós törvény és a nemzeti vagyonról szóló törvény viszonyát is egyértelműen rendezni kell olyan módon, hogy a jogalkalmazók számára egyértelmű legyen az egyes esetekre alkalmazandó szabályok pontos köre.

Intézményrendszeri kérdések

Az új közbeszerzési törvény megalkotása során szükséges áttekinteni a **közbeszerzési intézményrendszer működésének megfelelőségét**. Az Országgyűlés alá rendelt Közbeszerzési Hatóság, illetve az annak keretein belül működő független jogorvoslati fórum,

a Közbeszerzési Döntőbizottság fenntartása – irányelvi kötelezettségből fakadóan – továbbra is szükséges. A kormányzati közbeszerzési politika irányításával összefüggő hatásköröknek a **Miniszerelnökséghez kell tartoznia.**

A Közbeszerzési Hatóság keretein belül működő tanács, a Közbeszerzések Tanácsa létszáma tekintetében a szakmai szervezetek javaslatára megfontolandó az ajánlattevői érdekeket képviselő tagok számának növelése (jelenleg a 15 főt számláló tanácsból 3 fő).

Ehhez hasonlóan szükséges felülvizsgálni a különböző központosított közbeszerzési rendszereket működtető egyes intézmények, mint például Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF), Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI), Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKH), stb. párhuzamos feladat- és hatásköreit, valamint ehhez kapcsolódóan a büntetés-végrehajtási szervezet ellátási kötelezettsége¹ körébe tartozó intézményekre vonatkozó előírásokat. (A jelenlegi rendszereket lásd az intézményrendszerről szóló részletes koncepció fejezetben.)

Központosított közbeszerzés alatt minden olyan helyzetet érteni kell az új irányelv szóhasználatában, amikor valamely ajánlatkérő szerv – állandó jelleggel, tehát nem csak egy-két alkalommal – nem, vagy nem csak a saját részére, hanem más ajánlatkérők részére is folytat le közbeszerzéseket. Ez a megoldás sok esetben a feladatok hatékonyabb ellátását és olcsóbb beszerzéseket tesz lehetővé, amelyek indokoltá tehetik ágazati központosított beszerzési rendszerek működését. Lényeges azonban, hogy ezek egymással és a kormányzati célokkal összhangban valósuljanak meg, a központi kormányzat tekintetében ezért mindenképpen jogszabályi felhatalmazáshoz indokolt kötni a központosított beszerzési rendszerek működését.

¹ a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet

RÉSZLETES KONCEPCIÓTERV

I. A törvény hatályát érintő kérdések

I.1. Az átültetés módja

Az uniós jogalkotó 2014. február 26. napján fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket,² amelyek az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2014. március 28. napján kerültek kihirdetésre, és a kihirdetést követő huszadik napon léptek hatályba. Az új közbeszerzési tárgyú irányelveket a tagállamoknak főszabály szerint legkésőbb **2016. április 18. napjáig**, az elektronikus közbeszerzésekre vonatkozó részeket a központosított ajánlatkérő szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig³ **kell átültetniük** a tagállami jogokba.

Az Európai Unió három új közbeszerzési tárgyú irányelvének elfogadása az uniós közbeszerzési jog **jelentős mértékű reformját** valósítja meg. Változik az irányelvi struktúra is, hiszen a klasszikus ajánlatkérők beszerzéseit szabályozó 2014/18/EK irányelvet felváltó 2014/24/EU irányelv (továbbiakban: klasszikus irányelv) és a közszolgáltatók beszerzéseire irányadó 2014/17/EK irányelvet felváltó 2014/25/EU irányelv (továbbiakban: közszolgáltatói irányelv) mellett új irányelvi szabályozásként jelenik meg a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv (továbbiakban: koncessziós irányelv) is. A közbeszerzési jogorvoslatokra ezzel együtt továbbra is a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek rendelkezéseit kell alkalmazni, a honvédelem és biztonság terén lefolytatott közbeszerzésekre pedig szintén változatlanul a 2009/81/EK irányelv (továbbiakban: védelmi irányelv) alkalmazandó.

A korábbi jogalkotási és jogalkalmazási tapasztalatokra, valamint az uniós közbeszerzési jog fentiekben említett jelentős mértékű reformjára tekintettel a jelen koncepcionális javaslat az új közbeszerzési tárgyú irányelvek átültetéséhez **új közbeszerzési törvény megalkotására** tesz javaslatot. Az új törvény megalkotása vagy a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) novelláris módosítása közötti választás első sorban azon alapul, hogy az uniós jogi háttér változása olyan jelentőségű, mely a törvény szabályai többségének módosítását egyébként is szükségessé teszi.

I.2. A szabályozás szerkezete

A hatályos közbeszerzési törvény szerkezeti felépítése a gyakorlati tapasztalatok szerint a jogalkalmazók számára a korábbi törvénynél áttekinthetőbbnek és könnyebben kezelhetőnek bizonyult, ezért a **hatályos Kbt. szerkezeti felépítését indokolt továbbra is megtartani.** Az

² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről és az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

³ A 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozó, Európai Bizottsággal kötött Partnerségi Megállapodásban Magyarország azt vállalta, hogy az új közbeszerzési törvényt **2015. december 31. napjáig** megalkotja, az elektronikus közbeszerzést pedig fokozatosan vezeti be a következők szerint: kötelező elektronikus értesítés a tenderekről és elektronikus hozzáférés biztosítása a dokumentumokhoz 2016 áprilisáig, az ajánlatok elektronikus benyújtásának biztosítása 2018 októberéig.

olyan változások ugyanakkor, mint a külön koncessziós eljárási rend bevezetése, egyes összetett beszerzési technikák szabályainak bekerülése a szabályozásba bizonyos szerkezeti változásokat is magukkal hoznak majd. A szerkezeti egységek változása szintén áttekinthetőbben valósulhat meg új törvény alkotásával.

Kiindulási alapként a jelen koncepcionális javaslat **a klasszikus, a közszolgáltatói és a koncessziós irányelv, valamint a jogorvoslati irányelvek rendelkezéseinek** – a jelenlegi modellhez hasonlóan – **egy kódexben történő átültetésére** tesz javaslatot. A koncessziós irányelvnek a közbeszerzési irányelvekkel egységes jogszabályban történő átültetését indokolja, hogy az előbbi irányelv hatálya alá tartozó építési és szolgáltatási koncesszió a közbeszerzési szerződésekhez hasonlóan a beszerzési célú szerződések egy fajtája, és a szabályozás számos eleme (különösen például az ajánlatkérők köre, a tárgyi hatály alóli kivételek és a jogorvoslati szabályok) uniós szinten is megegyezik. Figyelemmel arra, hogy a szabályozás hatályát érintő több alapvető kérdésben egységesen kezelhetőek e szerződések, a jogalkalmazók számára könnyebben átlátható szabályozás alakítható ki a közbeszerzési és koncessziós szerződések ugyanazon törvényben történő szabályozásával. A közszolgáltatók tekintetében az eljárások speciális szabályai továbbra is végrehajtási rendeletben nyernék elhelyezést.

Az építési és szolgáltatási koncessziók odaítélése jelentős részben eddig is a közbeszerzési szabályozás részét képezte Magyarországon, a vonatkozó uniós jogi háttér jelentős átalakulása, a koncessziókra vonatkozó új irányelvi szintű szabályozás ugyanakkor a kapcsolódó hazai szabályozás újragondolását teszi szükségessé, az azonos jogszabályban történő szabályozás tehát nem a jelenlegi elvek mentén történik majd.

A Kbt. koncepciójában arra törekedett, hogy az eljárás garanciális kereteit törvényi szinten szabályozza, amelyet végrehajtási rendeletek egészítenek ki. A törvényi keretek stabilitása⁴ mellett így végrehajtási rendeletekkel kiegészített szabályozás az érintett érdekelti körrel egyeztetve, egy adott terület problémáit előtérbe helyezve, törvénymódosítási igény nélkül, gyorsan igazodhat a gazdaság igényeihez. Ez a szabályozási koncepció az új irányelvek átültetése során is segítheti egyes ágazatok stratégiai igényeinek figyelembe vételét. Az új szabályozásban továbbra is indokolt a keret-törvényi koncepció alkalmazása, ahol az alapvető törvényi szabályokat egyes részterületeken végrehajtási rendeletek egészítik ki.

Végrehajtási rendeletben nyernének elhelyezést:

- *A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos eljárási szabályok*
- *Az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló részletes szabályok*
- *A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj*
- *Az építési beruházások kapcsán továbbra is indokoltnak mutatkozik egyes sajátos szabályok külön rendeletben való rögzítése, az ágazat szereplőinek jelzései alapján pedig a beruházások sikeres és jó minőségben történő megvalósítását még jobban előmozdítaná a szabályozás, ha a beruházások teljes folyamatát figyelembe véve az építéshez kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások beszerzésének sajátos igényeit is jobban figyelembe venné. Az építési beruházások mellett ezért indokolt a kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatásokra vonatkozó bizonyos szabályok rendeleti rögzítése is.*

⁴ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (régii Kbt.) gyakori módosítása miatt a jogszabályi környezet bizonytalanná, az egyes módosítások követhetlenné váltak, amely a jogalkalmazók munkáját – ezzel együtt többek között az európai uniós források jogszerű, biztonságos felhasználását – nagymértékben megnehezítette. A hatályos Kbt. a korábbi szabályozáshoz képest kiszámíthatóbb, biztonságosabb keretet teremtett; érdemi módosítására lényegében csak két alkalommal került sor, melyek terjedelemben is elmaradtak a régi Kbt. átfogó jellegű módosításaitól.

- *A kormány stratégiai céljait szolgáló speciális előírások a szociális és foglalkoztatási szempontok érvényesítésére és a beszerzésekben alkalmazandó értékelési módszertanokra*
- *Az elektronikus kommunikáció részletes szabályai*
- *A közbeszerzési ellenőrzési rendszerek működésének szabályai*
- *A központi kormányzat központosított beszerzési rendszereinek létrehozása, működése*
- *A hirdetményfeladás és hirdetmény minták szabályozása*
- *A katonai és védelmi célú beszerzések szabályai*
- *Egyes ágazati beszerzések speciális szabályai (gyógyszerek és orvostechnikai eszközök, hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása)*

Az új uniós közbeszerzési irányelvekben kiemelt szerepet kap az **elektronikus kommunikáció és az elektronikus közbeszerzés** bevezetése. Hazánkban jelenleg a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról szóló 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet szabályozza az általános szabályokhoz képest az elektronikus eljárási cselekmények esetében követendő speciális szabályokat, valamint az elektronikus árlejtést. A rendelet az elektronikus árlejtés mellett alapvetően az eljárásban megvalósuló elektronikus kommunikáció követelményeit rögzíti, különösen az ajánlat (részvételi jelentkezés) benyújtása és bontása körében. Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési és a közszolgáltatói irányelv – átmeneti idő lehetőségével – az eljárás résztvevői között kötelezővé teszi az elektronikus kommunikációt, ennek keretében az ajánlatok elektronikus benyújtását is, speciális rendelkezések helyett a teljes átültetést követően az uniós közbeszerzési eljárásokban főszabályként érvényesülnek majd az elektronikus kommunikációt érintő rendelkezések. Az előbbiekből következően az elektronikus kommunikáció szabályainak kötelező átültetésével indokolt lesz törvényi szinten megjeleníteni az erre vonatkozó alapvető szabályokat, hiszen ezek az eljárásban való kommunikáció általános szabályait jelentik majd. A végrehajtási rendeletben történő szabályozás indokolt azonban az elektronikus kommunikáció részletszabályaira, illetőleg az elektronikus közbeszerzési rendszer működésével összefüggő egyes kérdésekre.

Az új jogszabály megalkotásának célja elsősorban az új irányelvek átültetése, mely a jogalkalmazók számára önmagában is komoly változásokat fog jelenteni. Azon jogintézmények esetén, amelyek jelenlegi formájukban az új irányelv rendelkezéseinek megfelelnek, a szabályozás támaszkodhat a jelenlegi jogszabályi megoldás átvételére, hozzájárulva ezzel a joggyakorlat állandóságához. Az ilyen jogintézmények felülvizsgálata csak annyiban indokolt, hogy a jogalkalmazásban a szabályok alkalmazásával kapcsolatban felmerülő problémákat korrigálja.

Az uniós jogszabályi keretek lényeges változásával a joganyag terjedelme a hatályoshoz képest előre láthatólag kis mértékben növekedni fog, azonban az egyes jól elkülöníthető részletszabályok végrehajtási rendeleti szintű átültetésével a törvény terjedelme az áttekinthetőség érdekében a lehetséges minimális keretek között marad.

A **katonai és védelmi célú beszerzések** uniós szinten olyan önálló irányelvben szabályozottak, amely nem került a jelenlegi reformcsomag változásaihoz hozzáigazításra. Ezen beszerzések, valamint a védelmi irányelv által nem lefedett, de a közbeszerzési irányelvek hatálya alól a közbiztonság okán kivételt jelentő további beszerzések a hazai jogszabályi struktúrában a közbeszerzésektől elkülönült szabályozás tárgyát képezik. E szabályokat indokolt a továbbiakban is kormányrendeleti szinten meghatározni. A közbeszerzéseket szabályozó törvénynek kell ugyanakkor kijelölnie, hogy e külön szabályozás alkalmazására milyen esetekben kerülhet sor, amely alkalmazási kört az uniós jognak megfelelően kell meghatározni. Az eddigiektől eltérően indokolt egyértelmű

különbséget tenni a hazai szabályozásban is a védelmi irányelv által szabályozott beszerzések, valamint azon – rendkívül kivételes – esetek között, amelyek közbiztonsági okból kivételt képeznek az irányelvek hatálya alól, amely utóbbi körülményre az uniós jognak megfelelően csak a legszigorúbb szükségesség igazolása mellett lehet hivatkozni. Ez utóbbi esetekben indokolt a kivétel alkalmazását szakmai ellenőrzés alá helyezni, amelyet a közbeszerzésekért való felelőssége körében a Miniszterelnökség gyakorolhat.

Az új jogszabály elfogadásának ütemezése kapcsán a következőket is szükséges figyelembe venni:

- Az irányelvi környezetet átültető hazai szabályozás addig nem léphet hatályba, amíg az Európai Bizottság az irányelvhez tartozó egyes végrehajtási aktusokat nem fogad el, amelyre eddig még nem került sor. Ilyen különösen az egységes európai közbeszerzési dokumentum kötelezően alkalmazandó mintája, valamint az irányelvhez tartozó hirdetmény minták. Utóbbiak megjelenését követően azokat a hazai elektronikus hirdetményfeladó rendszerbe is adaptálni szükséges, amely a Közbeszerzési Hatóság informatikai rendszerében történő változtatást tesz szükségessé.
- A Bizottság 2014. év végéig tart olyan szakértői üléseket, amelyeken az irányelv szövegének magyarázatát tárgyalják a tagállamok képviselői, illetve Magyarországnak a Partnerségi Megállapodásban foglaltakra tekintettel kötelessége a Bizottsággal való kétoldalú konzultáció.

II. Az új törvény javasolt szerkezeti felépítése

A jelen koncepcionális javaslat az Európai Unió közbeszerzési tárgyú új irányelveinek átültetése kapcsán elfogadandó új közbeszerzési törvény tekintetében az alábbi szerkezeti felépítésre tesz javaslatot:

Első Rész – Általános rendelkezések

A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos általános szabályokat tartalmazná, így különösen az alapelveket, értelmező rendelkezéseket, a törvény hatályát, ajánlatkérő szervezetek meghatározását, kivételeket, összeférhetlenség szabályait, az eljárások dokumentálására vonatkozó szabályokat, elektronikus kommunikációra, illetve közbeszerzések elektronikus úton való lebonyolítására vonatkozó szabályokat.

Második Rész – Uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzések szabályai

A közbeszerzési eljárások lefolytatásának részletszabályai kerülnének itt kidolgozásra, a hatályos Kbt. alapul vételével, azonban az új irányelvek szabályainak megfelelően, úgymint az eljárást megindító felhívások tartalma és feladása/megküldése, feltételes közbeszerzések szabályai, dokumentációra vonatkozó rendelkezések, közbeszerzési műszaki leírás, ajánlattételi/részvételi határidő meghosszabbítása, felhívás/dokumentáció/egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása, kiegészítő tájékoztatás, kizáró okok, bontás, ajánlatok/részvételi jelentkezések értékelése, hiánypótlás, irreális ajánlatokkal kapcsolatos indokolás kérés, értékelési szempontok, tájékoztatás az eljárás eredményéről. Az egyes eljárástípusokra vonatkozó részletszabályok a hatályos Kbt.-hez, illetve az irányelvekhez hasonlóan külön fejezetben kerülnének meghatározásra.

Harmadik Rész – Nemzeti értékhatárt elérő értékű közbeszerzések szabályai

A nemzeti eljárási rendbe tartozó közbeszerzési szabályokat tartalmazná. Ennek keretében rögzítené azokat a kivételi lehetőségeket is, amelyek kizárólag a nemzeti eljárási rendben adnak mentesítést a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól. E rész döntően azokat az eltéréseket és egyszerűsítéseket tartalmazná, amelyek az uniós eljárási rend szabályaihoz képest alkalmazhatóak a nemzeti eljárási rendbe tartozó beszerzések esetében, illetve azoknak a speciális közbeszerzési eljárásoknak a részletszabályait, amelyek csak a nemzeti eljárási rendben alkalmazhatóak.

Negyedik Rész – Koncessziós eljárás

E rész lényegében a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvnek megfelelő szabályokat tartalmazná a különböző – építési-, vagy szolgáltatási – koncessziók megvalósítására vonatkozóan. A koncessziós beszerzési eljárások esetében – szemben a nemzeti eljárási rendbe tartozó közbeszerzésekkel – az uniós közbeszerzésekre vonatkozó Második rész előírásai nem alkalmazhatóak, a koncessziós beszerzési eljárásokat minden esetben az e részben meghatározott szabályok szerint kellene lefolytatni. Mivel a koncessziós irányelv nem tartalmaz különböző eljárási típusokat, így a koncessziós beszerzési eljárás egységes egészként kerülne szabályozásra. Az Első részben írt általános szabályok természetesen a koncessziók tekintetében is irányadóak lennének. Az uniós értékhatárokat el

nem érő koncessziós beszerzési eljárásokra vonatkozó enyhébb szabályokat is ez a rész tartalmazná.

Ötödik Rész – Közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárás útján kötött szerződések

A közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárás útján kötött szerződésekre vonatkozó szabályokat tartalmazná egységesen.

Hatodik Rész – Jogorvoslati eljárás

A közbeszerzésekkel és a koncessziós beszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati szabályokat tartalmazná.

Hetedik Rész – Közbeszerzési Hatóság és Közbeszerzési Döntőbizottság

A közbeszerzési intézményrendszerre, nevezetesen Közbeszerzési Hatóságra és a Közbeszerzési Döntőbizottságra vonatkozó részletszabályok kidolgozása, úgymint felépítés, működés, főbb feladatok.

Nyolcadik Rész – Záró rendelkezések

A törvény hatályba lépésére, az átmeneti rendelkezésekre, felhatalmazásokra és az uniós jognak való megfelelésre vonatkozó rendelkezések.

1. melléklet – Egyes építési beruházásnak minősülő tevékenységek jegyzéke

A hatályos Kbt. 1. számú mellékletének, a 2014/24/EU irányelv II. mellékletének, illetve a 2014/25/EU irányelv I. mellékletének megfelelő, építési tevékenységeket tartalmazó melléklet.

2. melléklet – Árujegyzék a védelem terén

A hatályos Kbt. 2. számú mellékletének, a 2014/24/EU irányelv III. mellékletének megfelelő árukat tartalmazó melléklet.

3. melléklet – Egyszerűbb eljárási rend alá tartozó szolgáltatások

A hatályos Kbt. 4. számú mellékletének, a 2014/24/EU irányelv XIV. mellékletének, illetve a 2014/25/EU irányelv XVII. mellékletének megfelelő szolgáltatásokat (light regime) tartalmazó melléklet.

III. Egyes eljárási rendek szabályozása

III.1. Uniói eljárási rend

Az uniói eljárási rend változásait alapvetően az új irányelvek átültetése határozza meg. Az átültetés során úgy kell eljárni, hogy a szabályozás – az irányelv által adott lehetőségek kihasználásával – egyszerű és áttekinthető legyen, minél gyorsabb és az adminisztratív terheket a lehető legkisebb mértékben tartalmazó közbeszerzési eljárások lefolytatására teremtsen lehetőséget, miközben az eljárások nyerteseinek kiválasztásában olyan új szemlélet kerül érvényesítésre, amely – a gazdasági előnyök mellett – a minőségi, hozzáadott értéken alapuló kiválasztást és a szociális-társadalmi szempontok figyelembe vételét helyezi előtérbe.

Az eljárások előkészítése

A korábbi évek gyakorlati tapasztalatai alapján egyértelműen megállapítható, hogy a sikertelenül zárult közbeszerzési eljárások nagy részében a sikertelenség oka a közbeszerzési eljárások hibás, hiányos előkészítésében keresendő. A nem kellően megalapozott, hibásan előkészített, vagy éppen évekkal korábbról származó és emiatt elavulttá váló építési tervdokumentáció, a közbeszerzési eljárások menetének hibás megtervezése, az eljárástípusok helytelen megválasztása – és még sorolhatnánk – mind ahhoz vezettek, hogy a közbeszerzési eljárások lefolytatása során, vagy a szerződések megvalósítási szakaszában volt szükséges olyan korrekciókat végrehajtani, amelyek a közbeszerzési eljárásokra és közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniói és nemzeti szabályok alapján nem megengedett. Ezeknek a kockázatoknak – amelyekhez uniói támogatásból megvalósuló beszerzések esetében jelentős audit-, illetve forrásvesztési kockázat is járul – a jelentős része kiküszöbölhető a **közbeszerzési eljárások megfelelő előkészítésével**. Erre tekintettel az új közbeszerzési szabályozásnak nem szabad kizárólag a közbeszerzési eljárások lefolytatásának részletszabályaira korlátozódnia, hanem lényegesen nagyobb hangsúlyt kell fektetni a *közbeszerzési eljárások előkészítésére* és az ezt garantáló jogszabályi környezet kialakítására. Egyértelműen megállapítható, hogy ezáltal számos, a közbeszerzési eljárások lefolytatása, illetve a szerződések teljesítése során felmerülő, és a közbeszerzési jogi keretek között nehezen feloldható, esetenként csak aggályos szerződésmódosításokkal kezelhető probléma megelőzhető.

Ennek keretében különösen rögzíteni kell a szabályozásban, hogy az építési beruházások esetében az eljárás csak az építető által ismert és jóváhagyott, és az érvényes engedélyeztetési kötelezettségeknek megfelelő, **ellenőrzött (tervelővizsgálat) tendertervek** birtokában indítható. Megvizsgálandó, hogy a tervezőnek indokolt lenne-e a beruházás teljes folyamatában részt vennie (beleértve a **tervezői művezetést** is). Ennek jogi kereteit – amelyek nem feltétlenül a közbeszerzési törvénybe tartozóak – az új szabályozás kialakításával meg kell teremteni. Így különösen az építésügyi, illetve tervezési tevékenységre irányuló jogszabályok felülvizsgálata szükséges.

Az eljárások közbeszerzési szakmai szempontból megfelelő színvonalú előkészítésének és lefolytatásának elősegítése kapcsán szintén felülvizsgálatra szorulnak a közbeszerzési tanácsadók eljárásba történő bevonásának szabályai, valamint a közbeszerzési tanácsadói minősítés rendszere, szakmai követelményei.

Eljárásfajták

Az új irányelv talán egyik legjelentősebb vívmánya, hogy a jelenleg hatályos szabályokhoz képest jóval szélesebb körben teszi majd lehetővé a – hirdetmény közzétételével induló – *tárgyalásos eljárás alkalmazását*. A jelenleg előírt feltételeken túl a jövőben akkor is választható a tárgyalásos eljárás, ha az ajánlatkérő igényeit az azonnal rendelkezésre álló megoldások kiigazításával nem lehet kielégíteni; ha a műszaki leírást nem lehet kellő pontossággal meghatározni egy meglévő szabványra, műszaki előírásra, vagy műszaki referenciára való hivatkozással; illetve ha a beszerzés összetettségével, vagy jogi és pénzügyi kialakításával kapcsolatos sajátos körülmények ezt indokolják.

Új eljárásfajta lesz az ún. *innovációs partnerség*, amely új, a piacon még nem megtalálható innovatív termékek, építési beruházások és szolgáltatások kialakítására, majd megvásárlására irányuló új, különleges eljárás. Az irányelvnek megfelelően bevezetésre kerül **a nyílt eljárás gyorsított változata** is. Szintén továbbra is indokolt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lehetséges alkalmazási eseteinek teljes körű átültetése.

Az eljárások rugalmasabbá tétele és az adminisztratív terhek csökkentése

Az új irányelv számos ponton rugalmasabbá teszi a közbeszerzési eljárást, annak lebonyolítását, így az új magyar szabályozás kialakítása során is szélesebb tere nyílik az ajánlatok, jelentkezések elbírálása vonatkozásában **a nyilatkozási elv alkalmazásának**. Ez alapján mind az ajánlattevők, mind az ajánlatkérők számára **csökkennek az adminisztratív terhek**, mivel összességében csökkeni fog az eljárásokban benyújtandó igazolások mennyisége az azokat kiváltó ajánlattevői, jelentkezői nyilatkozatok révén.

Az elfogadott irányelvi szabályok szerint az ajánlatkérőknek az ajánlatok benyújtásakor a hatóságok vagy harmadik felek által kibocsátott igazolások helyett előzetes bizonyítékként a gazdasági szereplő naprakész nyilatkozatából álló, ún. *egységes európai közbeszerzési dokumentumot* is el kell fogadnia előzetes bizonyítékként. E dokumentumban a gazdasági szereplő egyrészt hivatalosan kinyilvánítja, hogy a kizáró okok nem állnak fenn vele szemben, és/vagy a kiválasztási kritériumok teljesülnek, másrészt megadja az ajánlatkérő szerv által kért releváns információkat. A nyilatkozatnak emellett tartalmaznia kell, hogy a kiegészítő iratok kiállításáért melyik hatóság vagy harmadik fél a felelős, továbbá tartalmaznia kell a gazdasági szereplő arra vonatkozó hivatalos nyilatkozatát, hogy kérésre haladéktalanul be tudja mutatni az említett kiegészítő iratokat. Ha az ajánlatkérő szerv egy adatbázisba való belépéssel közvetlenül beszerezheti a kiegészítő iratokat, úgy az egységes európai közbeszerzési dokumentumnak tartalmaznia kell az ehhez szükséges információkat is, mint például az adatbázis internetcímét, az esetleges azonosító adatokat, valamint adott esetben a szükséges hozzájáruló nyilatkozatot.

A gazdasági szereplők egy későbbi közbeszerzési eljárásban később is felhasználhatják majd azt az egységes európai közbeszerzési dokumentumot, amelyet egy korábbi közbeszerzési eljárásban már használtak, amennyiben megerősítik, hogy az abban foglalt információk továbbra is helytállóak. Az egységes európai közbeszerzési dokumentumot a Bizottság által meghatározandó egységes formanyomtatvány alapján kell majd kiállítani.

Az eljárásban **kellő rugalmasságot biztosít** az a szabály, amely szerint az ajánlatkérő az eljárás során bármikor kérheti a pályázókat és ajánlattevőket, hogy nyújtsák be az összes kiegészítő iratot vagy azok egy részét, amennyiben az az eljárás megfelelő lefolytatásához

szükséges. Továbbá, az ajánlatkérőnek az eljárás eredményének kihirdetése előtt kötelezően fel kell kérnie azt az ajánlattevőt, amelynek az ajánlatát nyertesként kívánja kiválasztani, hogy nyújtsa be a szükséges naprakész igazoló dokumentumokat, kivéve ha az ajánlatkérő egy az Európai Unió bármelyik tagállamában lévő, ingyenesen hozzáférhető nemzeti adatbázisba (pl. cégnyilvántartásba) való belépéssel maga is beszerezheti a releváns információkat. E tekintetben a tagállamoknak meg kell majd oldaniuk, hogy azokhoz az adatbázisokhoz, amelyek a gazdasági szereplőkre vonatkozó releváns információkat tartalmazzak, és amelyekhez az adott tagállam ajánlatkérő szervei hozzáférhetnek, a többi tagállam ajánlatkérő szervei is azonos feltételekkel hozzáférhessenek.

A fenti irányelvi rendelkezésekhez hasonlóan az új hazai szabályozás általánosságban kívánja bevezetni a **nyilatkozati elvet** a közbeszerzési eljárásban. A – szakmai szervezetek által is támogatott – megoldás szerint a közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplőknek csak egyszerű nyilatkozatot kellene benyújtaniuk arról, hogy nem állnak a kizáró okok hatálya alatt, és alkalmasak a szerződés teljesítésére. A nyilatkozatot alátámasztó igazolásokat és egyéb dokumentumokat azonban már **csak a legjobb ajánlatot benyújtó, azaz a leendő nyertes ajánlattevőnek kellene benyújtania**. Az ajánlatok bírálatának és értékelésének folyamata így megfordulna a hatályos szabályozáshoz képest: az ajánlatkérőnek először nem a gazdasági szereplők által benyújtott dokumentumok megfelelőségét kellene ellenőriznie, hanem azt, hogy az értékelési szempontok alapján melyik ajánlattevő tette az ajánlatkérő számára az értékelési szempontok alapján a legelőnyösebb ajánlatot. A kizáró okok és az alkalmasság vizsgálatára és az azt alátámasztó dokumentumok benyújtására ezt követően kerülne sor, azzal, hogy azt csak a legelőnyösebb ajánlatot adó gazdasági szereplőnek kell benyújtania. A nyilatkozati elv általános alkalmazása azonban együtt kell járjon azzal, hogy a jogalkotó megfelelő szankcióval (a legsúlyosabb esetekben a közbeszerzésekben való részvételből való meghatározott idejű kizárással) fenyegeti azt, aki hamis nyilatkozatot tesz.

Az adminisztratív terhek csökkentése kapcsán kiemelendő továbbá, hogy az új irányelvek alapján ingyenes, elektronikus úton elérhető közbeszerzési dokumentáció lesz kötelező minden közbeszerzési eljárásban, amely jelentősen könnyíti majd a gazdasági szereplők, különösen a KKV-k bekapcsolódását a közbeszerzési eljárásba, hiszen az eljárással kapcsolatos részletes információk közvetlenül, online elérhetővé válnak.

Az elektronikus kommunikáció – átmeneti idővel történő – bevezetését követően szintén a gyorsabb és egyszerűbb eljárást szolgálja.

Az eljárások gyorsítása

Az új irányelvek a gyorsítás és egyszerűsítés célját igyekeznek elősegíteni különösen a **rövidebb eljárási határidőkkel** és a szükséges igazolásoknak a leendő nyertes általi benyújtásával. Az irányelv a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy a központi szint alatti ajánlatkérő szervek számára további egyszerűsítéseket vezessenek be: meghívásos eljárás vagy tárgyalásos eljárás esetén az eljárás előzetes tájékoztató útján is meghirdethető lehet, valamint az eljárások második szakaszában az ajánlatok benyújtási határidejét rugalmasabban határozhatják meg az ajánlatkérők. A rugalmasabb eljárási keretek érdekében a hazai jogalkotónak érdemes ezen lehetőségeket biztosítani a törvényben.

Az alkalmassági követelmények meghatározása

A verseny fokozásához és a tisztességtelen közbeszerzési gyakorlatok visszaszorításához, valamint az uniós források felhasználása során az audit kockázatok csökkentéséhez nagyban hozzájárulhat az alkalmassági követelmények előírásának pontosabb jogszabályi meghatározottsága, adott esetben egyes **alkalmassági követelmények és azok mértékének normatív rögzítése**, ennek lehetőségét a jogalkotónak törvényi szinten szükséges megteremtenie. Fontos felhívni arra a figyelmet, hogy általános, az arányosságot és a vállalkozások indokolatlan terheinek megelőzését szolgáló szabályok mellett nem zárható ki az alkalmassági követelmények egyedi beszerzésekhez való igazításának lehetősége. Alkalmassági követelmények kazuisztikus meghatározására jogszabályi szinten nincs lehetőség, mivel az a gyakorlatban számos esetben kezelhetetlen helyzetet eredményezne és folyamatos jogszabály módosítási igényeket generálna. Az építési beruházások és kapcsolódó – elsősorban tervezői-mérnöki – szolgáltatások tekintetében azonban kormányrendeleti szinten az ágazat igényeihez igazítottan az általános szabályokhoz képest pontosíthatóak, korlátozhatóak az alkalmasság ellenőrzésének lehetséges módjai. A szakmai szervezetek javaslata szerint például mind a referenciák, mind a közbeszerzés tárgya szerinti árbevétel esetében a beszerzés becsült értékének 75 %-ában javasolt meghatározni a normatív alkalmassági követelményt.

Szükséges továbbá rendelkezni a műszaki-szakmai alkalmasság körében arról, hogy az ajánlatkérő által meghatározott alkalmassági előírások a **műszaki egyenértékűség elve** alapján írhatóak elő.

A nyertes ajánlattevő kiválasztása

Az ajánlatok értékelése terén olyan szabályozási környezetet kell létrehozni, amely valódi szemléletváltásra nyújt lehetőséget, azaz az irányelvekben részletezett gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontján keresztül az árcentrikus kiválasztási megközelítést felváltja a műszaki-minőségi, a hozzáadott érték vizsgálatát előtérbe helyező, egyben a társadalmilag előnyös, szociális szempontokat is értékelő rendszer.

Az irányelvek alapján az értékelési szempontok tekintetében a tagállamoknak lehetősége van arra, hogy korlátozzák az ár vagy a költség egyedüli értékelési szempontként történő alkalmazását. Egyes szolgáltatások (például tervezői, mérnöki szolgáltatások) esetében a szakmai szervezetek jelzései alapján, vagy a meghatározott becsült értéket (kb. 100 millió forint) elérő építési beruházások esetében ez valóban indokolt. A **minőség alapú kiválasztás** esetében azonban lényeges, hogy az ajánlatkérőknek olyan értékelési módszertan álljon rendelkezésére, amely átlátható és egyúttal valóban célravezetően alkalmazható a legjobb beszerzési eredmény elérése érdekében. Önmagában a legalacsonyabb ár alkalmazásának kizárása ezen cél elérését nem biztosítja, ezért amely területen a jogalkotó él a korlátozás lehetőségével – a szakmai szervezetekkel együttműködve – részletesen ki kell dolgozni az értékelésre vonatkozó szakmai módszertanokat, amelyek a joggyakorlat orientálása érdekében útmutató keretében – vagy bizonyos esetekben kormányrendeleti szinten, kötelező jelleggel – kerülhetnek kiadásra.

Az értékelési módszertanok és az ajánlatok szakmai tartalmára vonatkozó előírások kidolgozása során figyelemmel kell lenni arra, hogy az ár és a műszaki jellemzők mellett a fenntarthatósági szempontok is figyelembe vételre kerüljenek, ami teret ad pl. az életciklus-

költségek (különösen árubeszerzések esetében), vagy szociális feltételek (pl. munkanélküliek foglalkoztatása) figyelembe vételére is.

A fentiekre tekintettel a koncepció arra tesz javaslatot, hogy törvényi szinten a jogalkotó korlátozza, hogy egyes ágazatokban az ajánlatkérők nem jogosultak a nyertes ajánlattevőt a legalacsonyabb ár alapján kiválasztani. Egyes szakmai módszertanok kidolgozása ugyanakkor alsóbb szintű jogszabályban vagy nem jogszabályi szinten történhet meg. A Kormány számára lehetőséget kell biztosítani, hogy a közbeszerzési gyakorlatot alakító eszközként egyes módszertanok alkalmazását akár alsóbb szintű jogszabályban általánosan, akár a pályázati feltételrendszerekben a támogatást felhasználó szervek vagy a közbeszerzések központi ellenőrzése rendszerének kereteibe tartozó, a Kormány alá rendelt szervek számára kötelezően is előírja.

Javasolt törvényi szinten meghagyni annak lehetőségét, hogy ahol az ajánlatkérő igényeinek egyértelműen egy egyszerű, konkrétan meghatározott minőségű áru vagy szolgáltatás felel meg, és fenntarthatósági szempontok értékelése nem szükséges (pl. az ajánlatkérő által konkrétan meghatározott körre kiterjedő biztosítási szolgáltatás), az egyszerűség és költséghatékonyság érdekében továbbra is lehessen a legalacsonyabb ár alapján értékelni.

Egyéb jogintézmények

Szükséges több jogintézmény, például a kizáró okok rendszerének felülvizsgálata az új irányelv és az európai bírósági gyakorlat tükrében. Az új irányelv rendelkezik az ún. „ön-tisztázás” (*self-cleaning*) lehetőségéről is a kizáró okok kapcsán. Ennek lényege, hogy a valamely kizárási ok alatt álló gazdasági szereplő (ajánlattevő) bizonyítékkal szolgálhat a tekintetben, hogy a releváns kizárási ok ellenére az általa tett intézkedések kellőképpen igazolják a megbízhatóságát. Amennyiben ez a bizonyíték kielégítőnek minősül, a gazdasági szereplőt nem lehet kizárni a közbeszerzési eljárásból. Ennek érdekében a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell, hogy a bűncselekménnyel vagy kötelességszegéssel okozott kárt megtérítette vagy vállalta annak megtérítését, a nyomozó hatóságokkal aktívan együttműködve átfogóan tisztázta a tényeket és a körülményeket, és olyan konkrét technikai, szervezeti és személyi intézkedéseket hozott, amelyek alkalmasak a további bűncselekmények vagy kötelességszegések megelőzésére. A gazdasági szereplő által hozott intézkedéseket a bűncselekmény vagy kötelességszegés súlyosságának és sajátos körülményeinek figyelembevételével kell értékelni. Ha az intézkedések nem minősülnek megfelelőnek, a gazdasági szereplő részére indokolást kell adnia döntéséről. E rendelkezés a gyakorlatban várhatóan sok kérdést fog majd felvetni, nem egyértelmű ugyanis, hogy egy-egy ajánlatkérő hogyan tudja majd megítélni azt, hogy az adott gazdasági szereplő, például, aktívan együttműködött a nyomozó hatóságokkal, erre tekintettel megfontolandó, hogy az öntisztázás elfogadhatósága az egyes gazdasági szereplők vonatkozásában hatósági jellegű döntés útján, központi szerv eljárásán keresztül kerüljön kötelező jelleggel megítélésre, és ezt követően az ajánlatkérők számára hozzáférhető módon közzétételre.

A hazai jogalkalmazói igények alapján továbbra is indokolt az irányelvek által kifejezetten nem szabályozott kérdésekben (például ajánlati kötöttség, eljárás eredménytelensége) a hatályos törvényi szabályozást fenntartani. Ezen jogintézmények esetében a jogalkalmazás tapasztalatai alapján felmerülő igények figyelembe vételére kerülhet sor a szabályozásban.

III.2. Nemzeti eljárási rend

Az új közbeszerzési törvény nemzeti eljárási rendre vonatkozó fejezetének szerkezeti felépítése lényegében követné a hatályos Kbt. szerinti megoldást, tartalmát tekintve azonban lényegesen átalakulna a nemzeti eljárási rend. Szerkezetileg a speciális kivételi esetkörök meghatározását követően kerülnének ismertetésre a konkrét, közbeszerzési eljárások lefolytatására vonatkozó részletszabályok.

Az új törvény értelmében a nagy értékű építési beruházások esetében (500 millió forint fölött) azok az eljárási típusok lennének alkalmazhatóak, amelyek az uniós eljárási rendben az ajánlatkérők rendelkezésére állnak, azzal, hogy a nemzeti eljárási rendben az eljárások lefolytatása az uniós eljárási rendhez képest egyszerűbb, rugalmasabb szabályok mentén kerülhetne sor. Az új közbeszerzési törvényben azonban a hatályos Kbt.-hez képest is további egyszerűsítések bevezetése is indokolt. Ennek megfelelően a közbeszerzési eljárások gyorsítása jegyében a jelen koncepcionális javaslat a – jelenleg főszabály szerint 20 napos – **ajánlattételi határidők lényegesen rövidebb időtartamban** történő megállapítására tesz javaslatot. Azoknál az eljárástípusoknál, amelyeknél az ajánlattételi határidő letelte után is van lehetőség az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti dialógusra (például tárgyalásos eljárások, versenypárbeszéd), az ajánlattételi határidő minimális mértékére vonatkozó előírások mellőzésének fenntartása továbbra is indokolt.

Ugyancsak a közbeszerzési eljárások gyorsítását szolgálná a **szerződés kötési moratórium időtartamának csökkentése**, illetve ehhez kapcsolódóan a jogorvoslat kezdeményezés határidejére vonatkozó előírások megváltoztatása. Javaslatunk szerint a nemzeti eljárási rendben a nem hirdetménnyel induló eljárások esetében a szerződés kötési moratórium időtartamának öt napra csökkentése, és ehhez kapcsolódóan a jogorvoslati határidő öt napban történő meghatározása szintén lényegesen járulhatna hozzá a közbeszerzési eljárások gyorsításához.

A három ajánlattevő közvetlen felhívásával induló, hirdetmény nélküli, ún. „**három ajánlattevős**” **közbeszerzési eljárások**⁵ tekintetében a jelen dokumentum arra tesz ugyan javaslatot, hogy azok fenntartása a beszerzések gyors megvalósítása és mind az ajánlatkérők mind az ajánlattevők körében való népszerűsége miatt indokolt, mindenképpen szükséges azok alkalmazhatóságának koncepcionális újragondolása. **Az eljárástípus a jelenleginél jóval szélesebb körben lesz alkalmazható**, de egyúttal az uniós követelményeknek is megfelel majd. Ez különösen amiatt is lényeges, mert a szóban forgó – nyilvánosság kizárásával és a verseny korlátozásával zajló – közbeszerzési eljárások széles körű alkalmazásának gyakorlata folyamatosan kifogásolt az európai uniós intézmények által, és így módon az uniós támogatásból megvalósuló beszerzések esetében komoly forrásvesztési kockázatot hordoz. A jelen koncepció arra tesz javaslatot, hogy a három ajánlattevős közbeszerzési eljárások szabályai, a jelenlegi 25 millió, illetve építési beruházások esetében 150 millió forintos értékhatárok megemelése mellett az ezen eljárási típusba tartozó beszerzések két csoportba történő felosztásával az alábbiak szerint kerüljenek megreformálásra:

- a) a legkisebb értékű, **árubeszerzések és szolgáltatás megrendelések esetében 18 millió forintot**,⁶ **építési beruházások esetében 100 millió forintot el nem érő**

⁵ Kbt. 122. § (7) bekezdés a) pont, 122/A. §

⁶ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól szóló 1268/2012/EU bizottsági rendelet 137. cikkének (1)

becsült értékű beszerzések esetében a hatályos Kbt. szerinti előírásokhoz képest a szabályozás további lényeges egyszerűsítéseket vezetne be, mint például az ajánlattételi határidőre vonatkozó minimális szabályok eltörlése, a kötelező alkalmassági vizsgálat eltörlése, a szerződéskötési moratórium csökkentése, vagy a formai előírások és formalitások minimálisra csökkentése;

- b) a magasabb értékű, 18 millió forintot, illetve 100 millió forintot meghaladó, de **árubeszerzések és szolgáltatás megrendelések estében az uniós értékhatárt⁷, építési beruházások esetében 500 millió forintot el nem érő** becsült értékű beszerzések esetében pedig lényegében a „három ajánlattevős” eljárásokra jelenleg vonatkozó, a hatályos Kbt. szerinti szabályok lennének alkalmazandóak, azzal, hogy ezek esetében a nyilvánosság szélesebb fokát kellene biztosítani. A jelen koncepció arra tesz javaslatot, hogy a nyilvánosság biztosítása akként történjen, hogy a lefolytatni kívánt közbeszerzési eljárás alapadatait (pl. ajánlatkérő, tárgy, CPV-kód, teljesítés ideje, elérhetőségek) tartalmazó összefoglaló tájékoztatás a Közbeszerzési Hatóság honlapjáról, egy erre a célra kialakított külön felületről (de nem a Közbeszerzési Értesítőből, hiszen itt nem hirdetményekről van szó) legyen bármely potenciális ajánlattevő számára elérhető legalább három nappal az eljárás tervezett megindítását megelőzően. Az ily módon közzétett eljárás tekintetében bármely potenciális ajánlattevő jelezheti részvételi szándékát az ajánlatkérőnél, aki az így bejelentkező ajánlattevők részére is köteles lesz az eljárásban való részvételt egyenlő feltételekkel biztosítani. Az ajánlattételi határidő minimális időtartama az eljárás megindításától számítva árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetében 10 nap, építési beruházás esetében 15 nap lenne; az eljárásban pl. kormányrendeleti szinten kötelezővé tett, normatív tartalmú alkalmassági feltételek előírása is megfontolandó.

Nemzeti eljárásrend áruk és szolgáltatások esetében:

<i>Érték</i>	<i>Eljárástípus</i>
8 – 18 millió forint	közzététel nélküli három ajánlatos
18 – 60 millió forint	három ajánlatos webes közzététellel

Nemzeti eljárásrend építési beruházások esetében:

<i>Érték</i>	<i>Eljárástípus</i>
8 – 100 millió forint	közzététel nélküli

bekezdése szerint a 60 000 EUR-t meg nem haladó, kis értékű szerződések esetében szerződési hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazható legalább három részvételre jelentkező bevonásával. Ha a részvételre jelentkezőkkel való konzultációt követően az ajánlatkérő csupán egyetlen olyan ajánlatot kap, amely igazgatásilag és technikailag érvényes, a szerződést odaítélheti, feltéve, hogy teljesülnek az odaítélési feltételek. A (2) bekezdés értelmében a 15 000 EUR-t nem meghaladó, nagyon kis értékű szerződés odaítélhető szerződési hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárást követően egyetlen ajánlat alapján is.

⁷ Az ajánlatkérő személyétől függően 60 690 330 forint, vagy 39 287 460 forint, ill. a 2014/24/EU irányelv XIV. mellékletében meghatározott szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások esetében 750 000 euró (kb. 230 millió Ft).

	három ajánlatos
100 – 500 millió forint	három ajánlatos webes közzététellel
500 millió – 1,5 Mrd. forint	uniós eljárásrend könnyítésekkel

Az új közbeszerzési törvény – tovább egyszerűsített szabályok mellett – a fentiek túl fenntartaná a hatályos Kbt. 123. §-a szerinti, **saját eljárási szabályok** szerint lefolytatható, hirdetménnyel induló eljárás lehetőségét is, amellyel kapcsolatban a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy bár a kezdetben viszonylag kevés ajánlatkérő élt ezen eljárástípus alkalmazásának lehetőségével, azonban ez a szám emelkedő tendenciát mutat, és amely ajánlatkérő alkalmazta ezen eljárástípust, az azt kifejezetten hasznosnak és hatékonnak találta. Olyan megyei jogú város ajánlatkérőről is van tudomásunk, amely ennek okán szinte valamennyi nemzeti eljárási rendbe tartozó beszerzését ebben az eljárási típusban valósítja meg.

A fentiek mellett a jelen koncepcionális javaslat – az UNCITRAL modell törvény, illetve a lengyel közbeszerzési törvény mintájára – a nemzeti eljárási rendben alkalmazandó, új elektronikus közbeszerzési eljárási típus bevezetésére tesz javaslatot, amely az elektronikus árlejtés önálló, sajátos változataként, kvázi egyfajta **elektronikus licit**ként kerülne kialakításra. A nyilvános hirdetménnyel megindításra kerülő eljárás menete az elképzelések szerint akként zajlana, hogy az ajánlatkérő által a hirdetményben megjelölt időpontban és elektronikus felületen az ajánlatkérő által meghatározott beszerzési tárgy(ak) tekintetében a potenciális ajánlattevők az interneten keresztül tehetnének ajánlatokat, egy szintén előre rögzített és a hirdetményben közzétett időintervallumon belül. Ennek során az ajánlattevők az aktuális legalacsonyabb/legkedvezőbb ajánlatot folyamatosan láthatnák. Az eljárás nyertes ajánlattevője az lenne, aki az említett időintervallum lezárásakor a legalacsonyabb/legkedvezőbb ajánlata van. A kizáró okok fennállásának hiányát – a nemzeti eljárási rendben irányadó egyszerűbb szabályok szerint – csak ezen ajánlattevőnek kellene igazolnia, azzal, hogy amennyiben ezt igazolni nem tudja, úgy az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy a második legalacsonyabb/legkedvezőbb ajánlatot adó ajánlattevővel köt szerződést. Ezen eljárási típus természetesen csak standardizálható árubeszerzések, esetleg szolgáltatás megrendelések esetében lehet alkalmazandó, azonban erre tekintettel az alkalmassági követelmények vizsgálata ebben az eljárási típusban nem lenne kötelező. Az ily módon kialakított eljárástípus nagy mértékben segítheti az újonnan piacra lépő vállalkozások, illetve a KKV-k közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódását is.

III.3. Az egyszerűbb eljárási szabályok alá tartozó szolgáltatások (light regime)

Az uniós szabályozás

A jelenleg hatályos, 2004/18/EK irányelv II.B. mellékletében meghatározott szolgáltatások – például oktatási, szociális, egészségügyi, sport, kulturális, valamint jogi, szállodai, éttermi szolgáltatások – vonatkozásában csak minimális előírások találhatók az irányelvben. Az új irányelv értelmében egy egyszerűbb szabályokat tartalmazó speciális eljárásrend hatálya alá fognak tartozni e szolgáltatások, amely egy 750.000 euró (kb. 230 millió Ft) összegű értékhatár felett lesz alkalmazandó.

A *jogi szolgáltatásokat* illetően meg kell még jegyezni, hogy a bíróságok előtti képvisellel összefüggő (pl. képviselő perben, békéltetői eljárásban, bíróság, törvényszék vagy más intézmény előtt igazságszolgáltatási eljárásban, ilyen eljárásokra való felkészítés), valamint a közhatalmi tevékenység gyakorlását jelentő (pl. közjegyző által nyújtandó irathitelesítési és irat-felülhitelesítési szolgáltatások, vagyonkezelő, kirendelt gyám vagy gondnok által nyújtott jogi szolgáltatások, bíróság által kirendelt személyek szolgáltatásai) jogi szolgáltatások teljes mértékben kikerültek az irányelv hatálya alól, tehát az egyszerűbb eljárásrend elsősorban az ezeken kívüli, klasszikus jogi tanácsadásra lesz alkalmazandó.

Szintén kivételi körbe fognak tartozni egyes szolgáltatások, mint például a mentő szolgáltatás (ide nem értve az egyszerű betegszállítást), amennyiben azt nonprofit szervezetek vagy egyesületek nyújtják.

Az egyszerűbb eljárásrendben az irányelv alapvetően tájékoztatási és közzétételi kötelezettségeket ír elő – különös tekintettel az eljárást megindító hirdetmény közzétételére –, valamint a tagállamok alakíthatják ki az eljárási szabályokat. Különösen a szociális és egészségügyi szolgáltatások esetében szükséges hangsúlyozni, hogy a tagállamok továbbra is jogosultak maguk nyújtani ezeket a szolgáltatásokat, vagy olyan módon megszervezni azokat, hogy az ne járjon közbeszerzési szerződés megkötésével.

Az új irányelv III. címének – „Különös közbeszerzési szabályok” – I. fejezete – Szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások –, azaz az irányelv 74-77. cikkei szabályozzák a szóban forgó egyszerűbb eljárásrendet. E szerint az irányelv XIV. mellékletében meghatározott szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződéseket, ha eléri, vagy meghaladják a fent említett 750.000 eurós értékhatárt, európai uniós szinten kell meghirdetni, és a III. cím I. fejezetének megfelelően kell odaítélni. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az irányelv I. címe, amely az irányelv hatályát, a fogalom-meghatározásokat, valamint az általános elveket tartalmazza, ezen eljárásrendre is kiterjed. Ennek egyik praktikus következménye például, hogy a kötelező elektronikus kommunikáció e szolgáltatásokra is ki fog terjedni.

Az irányelv azzal a vélelemmel él, hogy e szolgáltatások esetén az értékhatár alatti szerződések nem tartoznak más tagállamok szolgáltatóinak érdekkörébe, következésképpen főszabály szerint nem alkalmazandóak rájuk az uniós jogszabály, illetve alapelvek. Az irányelv preambulumból azonban egyértelműen kiderül, hogy ennek ellenkezője is bizonyítható: *„kivéve ha konkrét jelek utalnak ennek az ellenkezőjére, mint például a határokon átnyúló projektek uniós finanszírozása”*.

A hazai szabályozás

Az irányelv XIV. mellékletében felsorolt szolgáltatások nagymértékben megfeleltethetőek a jelenleg hatályos Kbt. 4. melléklete által meghatározott szolgáltatásoknak – azaz a 2004/18/EK irányelv II.B. mellékletének (az átültetés során természetesen szükséges teljes mértékben összhangba hozni az érintett szolgáltatások körét). E szolgáltatásokra főszabály szerint **jelenleg a nemzeti eljárásrend alkalmazandó, amelyet indokoltnak tartunk továbbra is fenntartani** (azzal az eltéréssel, hogy az eljáráshoz kapcsolódó hirdetményeket (pl. az ajánlati felhívást) európai uniós szinten kell közzétenni), tekintettel arra, hogy a tagállamoknak az enyhébb irányelvi szabályok alapján kötelező eljárásrendet meghatározni e szolgáltatások beszerzésére. A nemzeti közbeszerzési szabályok – a fentiekben kifejtett további egyszerűsítésekre is tekintettel – megfelelő rugalmasságot fognak biztosítani, amely alkalmassá teszi az eljárásrendet e szolgáltatások számára a jövőben is.

A *jogi szolgáltatásokat* illetően a hatályos Kbt. alapvetően úgy rendelkezik, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, kivéve, ha a szerződés értéke eléri az uniós értékhatárt, ekkor a szerződés megkötéséről hirdetményt kell közzétenni. **E rendelkezés felülvizsgálandó, tekintettel arra, hogy a jogi tanácsadói szolgáltatások esetében, ha a szerződés értéke eléri a fent említett 750.000 eurós értékhatárt, az irányelv alapján kötelező lesz a verseny, azaz jelen koncepció szerint a nemzeti eljárásrend alkalmazása.**

Jelen koncepcionális javaslat értelmében tehát a 750.000 euró értéket meghaladó szolgáltatások esetében a nemzeti eljárásrend lenne alkalmazható (a hirdetmények közzétételére vonatkozó fenti eltéréssel). Mivel az irányelv alapján – más szolgáltatásokkal ellentétben – a szolgáltatások ezen körénél vélelmezni lehet, hogy az ezen érték alatt maradó beszerzések nem képviselnek határon átnyúló érdeket, az ilyen értékű beszerzéseknél a nemzeti eljárás szabályainak alkalmazása annyiban indokolt, amennyiben a közpénzek hatékony és ellenőrizhető elköltésének célja azt indokolja. Ennek megfelelően szükséges felülvizsgálni, hogy az érintett szolgáltatások közül melyek kerülhetnek 750.000 euró értékhatár alatt kivételi körbe, illetve indokolt lehet ezen szolgáltatások tekintetében a nemzeti közbeszerzési értékhatárt is az egyéb szolgáltatásokhoz képest magasabb szinten meghúzni.

A speciális fenntartási lehetőség más uniós tagállam kezdeményezésére került be az irányelvbe, ezért szükséges felmérni, hogy Magyarországon előfordul-e az ilyen szervezetek részéről történő feladatellátás, és ezt követően kell döntést hozni a fenntartási lehetőség átültetéséről.

IV. Koncessziós szerződések

Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei által definiált építési koncesszió és szolgáltatási koncesszió korábban csak részlegesen esett irányelvi szabályozás alá: a 2004/18/EK irányelv tartalmazott néhány szabályt az építési koncessziók odaítélésére, a szolgáltatási koncessziók odaítélésére, és a közszolgáltatók által odaítélt koncessziókra azonban egyáltalán nem terjedt ki irányelvi szabályozás. Az irányelvek által nem lefedett területen az Európai Unió Bíróságának gyakorlata az EUMSZ-ből vezetett le a szerződő partner transzparens kiválasztására vonatkozó követelményeket. Az új koncessziós irányelv megszünteti a fenti különbségeket: az építési és a szolgáltatási koncessziókra, valamint minden, a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozó ajánlatkérőre vonatkozóan egységes szabályozást ad.

Magyarországon az uniós közbeszerzési jogban meghatározott építési koncesszióra és szolgáltatási koncesszióra a Kbt. jelenleg szintén csak részlegesen vonatkozik: a közszolgáltató ajánlatkérőkre nem terjed ki a szabályozás, azon koncessziók esetében pedig, amelyek a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: koncessziós törvény) hatálya alá tartoznak, a Kbt. helyett utóbbi törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az új koncessziós irányelv átültetése mindenképpen szükségessé teszi, hogy a tartalmilag az uniós építési és szolgáltatási koncesszióknak megfelelő szerződésekre az irányelv szabályozási körében (a szerződéskötést megelőző verseny és egyes, a szerződés tartalmát – például időtartamát – meghatározó szabályok, jogorvoslatok) egységes szabályozást alakítson ki a jogalkotó. A vonatkozó jogszabályok – a készülő új közbeszerzési törvény, a koncessziós törvény és a nemzeti vagyronról szóló törvény – viszonyát egyértelműen rendezni kell olyan módon, hogy a jogalkalmazók számára egyértelmű legyen az egyes esetekre alkalmazandó szabályok köre. Ez a koncessziós törvény és – szűk körben – a nemzeti vagyronról szóló törvény módosítását is szükségessé teszi.

A koncessziós törvény szerinti koncessziós szerződések közül azokra kell a készülő új közbeszerzési törvényt alkalmazni, *amelyek beszerzést valósítanak meg*. Az új irányelv nem vonatkozik az olyan megállapodásokra, amelyekben az állam csak engedélyezi egy gazdasági tevékenység végzését, meghatározza annak feltételeit, és amelynek alapján a gazdasági szereplőnek nem kötelezettsége a szolgáltatás nyújtása. A koncessziós irányelv átültetéséhez a hazai jogalkotónak el kell végeznie a koncessziós törvény hatálya alá tartozó egyes ágazati koncessziók vizsgálatát abból a szempontból, hogy azok az irányelv hatálya alá tartoznak-e. Ha az állam/önkormányzat meghatározza a szolgáltatás jellemzőit, és a tevékenység ellátása a szerződés alapján kikényszeríthető, akkor a koncesszió a közbeszerzési törvény hatálya alá kell, hogy tartozzon (nem kizárt, hogy a tevékenység el nem látásához egyéb jellegű szankciók kapcsolódnak). Amennyiben a jogalkotó nem kíván egyes, gazdasági tevékenység végzésére engedélyt adó megállapodásokat az új irányelv szabályainak alávetni, a fenti elhatárolást e koncessziók esetében egyértelműen érvényesítenie kell a szabályozás szintjén is.

A koncessziós törvény egy, az irányelvtől eltérő koncesszió fogalomra épül, amelynek sajátos tárgya az állami monopóliumok gyakorlásának átengedése. Mivel a nemzeti vagyronról szóló törvény sarkalatos rendelkezései kimondják, hogy az állam/önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeinek végzése koncesszió útján engedhető át, a koncessziós irányelv átültetése során nem lesz arra lehetőség, hogy a beszerzési jellegű szerződések kikerüljenek e koncessziós szabályozás köréből. Ez azonban nem fog problémát jelenteni akkor, ha a

beszerzési jellegű szerződések vonatkozásában az eltérő szempontú szabályozások funkcióját egyértelműen tisztázzuk és elkülönítjük. A koncessziós törvény és az ágazati szabályozások a beszerzési jellegű szerződésekre is vonatkozhatnak annyiban, amennyiben a kizárólagos állami/önkormányzati gazdasági tevékenységek végzésével kapcsolatban az e tevékenységek fokozott állami ellenőrzését, és a hozzájuk fűződő kiemelt közérdeknek a szerződő gazdasági szereplő érdekeivel való összhangját tükröző, a felek jogait és kötelezettségeit rendező szabályokat jelenítenek meg.

A koncessziós irányelv átültetése nem csak az eltérő szempontú szabályozások viszonyának rendezését teszi szükségessé, hanem az új törvényben az irányelvi rendelkezések átültetése megfelelő módjának megválasztását is. A koncessziós irányelv nem szabályoz részletesen eljárási fajtákat, hanem olyan garanciális eljárási szabályokat rögzít, amelyeket az ajánlatkérőknek a szerződő partner kiválasztása során be kell tartania. Az átültetés során javasolt az irányelv által biztosított nagyfokú rugalmasságot érvényesíteni a szabályozásban, amely lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérők a komplex beszerzésekhez és az érintett közszolgáltatások igényeihez igazodva folytassák le az építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére irányuló eljárást. A jogalkotónak az irányelvi részletezettséggel szükséges az eljárás garanciális szabályait rögzíteni.

Ezen sajátos eljárási szabályokat a törvény egy külön fejezete szabályozza. A koncessziós irányelvnek a hatályra, az adatok nyilvánosságára, a szerződés teljesítésére és módosítására, a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseit a közbeszerzési szerződésekre egyaránt irányadó, az azokra vonatkozó szabályokkal egységes szerkezeti egységekben javasolt átültetni. Ezek a rendelkezések ugyanis nagy részben megegyeznek a különböző irányelvekben, a koncessziók tekintetében nem kell azokat újból megismételni, ott ahol szükséges pl. a becült érték számításának módja tekintetében ugyanakkor egyes, a koncessziós beszerzési tárgyakra vonatkozó szabályok feltüntethetők az egyébként általánosan alkalmazandó szerkezeti egységekben.

A felek közötti kommunikáció tekintetében a koncessziós irányelv annyiban eltér a többi irányelvtől, hogy nem ír elő kötelezően elektronikus kommunikációra való áttérést. Mégis javasolt, hogy a szabályozás egyszerűbb és áttekinthetőbb volta, valamint az elektronikus kommunikációtól várható előnyök érdekében, a jogalkotó ne határozzon meg eltérő szabályokat a koncessziós beszerzési tárgyakkal a felek kommunikációjára, hanem ez esetben is az általános szabályok szerint valósuljon meg az elektronikus áttérés.

V. Elektronikus közbeszerzés megvalósítása

A 2014/24/EU irányelv (klasszikus irányelv) 22. cikke és a 2014/25/EU irányelv (közszolgáltatói irányelv) 40. cikke alapján a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az említett irányelvek szerinti minden kommunikációra és információcserére – különös tekintettel az ajánlatok, részvételi jelentkezések elektronikus benyújtására – elektronikus kommunikációs eszközök útján kerüljön sor. A Kbt. jelenleg még lehetővé teszi a postai vagy közvetlen kézbesítést, illetve a faxon történő kommunikációt is. Ennek megfelelően az új közbeszerzési törvényben a kérdés újraszabályozása szükséges. A *technikai részletek kidolgozására* a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról szóló 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet helyébe lépő *végrehajtási rendelet keretében* kerülhet sor. Az irányelvi szabályozás emellett rendelkezik az elektronikus kommunikáció alkalmazása alóli kivételekről, valamint szabályozza a nem széles körben rendelkezésre álló eszközök használatát, illetve meghatározza az ajánlatok átvételének és elektronikus fogadásának rendjét. Az elektronikus kommunikációval kapcsolatos részletkérdések viszont nem kerültek uniós szinten szabályozásra. Így a vonatkozó jogszabályi háttér megalkotásához számos kérdésben koncepcionális döntés szükséges.

V.1. Időzítés

Elsőként azt kell meghatározni, hogy milyen időszámban tervezzük az elektronikus kommunikáció bevezetését, illetve az erre vonatkozó szabályok átültetését. Az új irányelvek alapján a **központi beszerző szervek esetén 2017. április 18-ig, egyéb ajánlatkérők esetében pedig 2018. október 18-ig kell** kötelezővé tennünk az elektronikus kommunikáció alkalmazását. Magyarország célja ugyanakkor, hogy az elektronikus közbeszerzési eljárásrend bevezetése az új közbeszerzési törvény megalkotását és hatálybalépését követően **2016. I. félévétől fokozatosan** valósuljon meg.⁸ A vállalt határidők abban az esetben tarthatók, amennyiben az elektronikus közbeszerzés megvalósításának részleteiről **záros határidőn belül döntés születik**, és ezt követően elindul a jogszabályi háttér és a rendszer kidolgozása. Tekintettel arra, hogy szükséges lesz a rendszer megfelelő tesztelése, illetve mind az ajánlatkérők és a gazdasági szereplők felkészítése ennek használatára, az első időszakban (körülbelül fél év) az elektronikus rendszerek alkalmazása még nem lenne kötelező, csak egy, a hagyományos papír alapú bonyolítással párhuzamos lehetőség az ajánlatkérők számára. A koncessziós irányelv 29. cikke az elektronikus kommunikáció mellett más kommunikációs formák alkalmazását is lehetővé teszi. Ennek ellenére javasolt az elektronikus eszközök kötelező alkalmazása a koncessziók esetén is, hiszen indokolatlan lenne a két rezsim esetén különböző szabályokat bevezetni.

V.2. Hatály

Az új irányelvek rendelkezései alapján az elektronikus kommunikáció alkalmazása uniós szinten **csak az uniós értékhatárokat elérő közbeszerzési eljárásokban lesz kötelező**. Tehát a tagállamok dönthetik el, hogy az ennél alacsonyabb értékű szerződésekre is kiterjesztik-e az elektronikus kommunikációt. Az elektronikus kommunikáció előnyeire való

⁸ Magyarországnak az Európai Bizottsággal kötött Partnerségi Megállapodásban tett vállalása, hogy az elektronikus közbeszerzési eljárásrendet 2016 tavaszától fokozatosan vezeti be a következők szerint: kötelező elektronikus értesítés a tenderekről és elektronikus hozzáférés biztosítása a dokumentumokhoz 2016 áprilisáig, az ajánlatok elektronikus benyújtásának biztosítása 2018 októberéig.

tekintettel **célszerű ennek bevezetése a nemzeti eljárásrendben is**. Javasolt, hogy ennek használata a nemzeti eljárásrendben először csak lehetőség legyen, mivel a kisebb ajánlatkérők számára hosszabb felkészülési idő biztosítása indokolt az elektronikus rendszerek használatára vonatkozóan. Így a nemzeti eljárásrendben az elektronikus kommunikációt csak egy évvel az uniós eljárásrendben történő kötelezővé tételt követően kellene alkalmazni.

V.3. Az alkalmazandó modell

Az egyik legfontosabb kérdés annak a meghatározása, hogy az elektronikus közbeszerzést megvalósító szolgáltatások nyújtása milyen formában történjen. **Az elektronikus közbeszerzés megvalósítására vonatkozó koncepció előzetes eldöntése nélkül ezért a jogalkotási tevékenység nem kezdhető meg.**

Fontos megjegyezni, hogy a hatályos Kbt. és végrehajtási rendeletei alapján jelenleg is lehetséges a közbeszerzési eljárások elektronikus lefolytatása, illetve az eljárási cselekmények elektronikus bonyolítása. A jelenlegi, 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet rendelkezésein alapuló elektronikus közbeszerzési modell szerint a Kbt. hatálya alá tartozó szervezetek elektronikus eljárási cselekményeiket piaci szolgáltató igénybevételével annak informatikai rendszerén, vagy szolgáltató igénybevétele nélkül a saját informatikai rendszerükön folytathatják le. A hirdetmények elektronikus feladását ugyanakkor egy központi portál biztosítja, melyet a Közbeszerzési Hatóság működtet.

Álláspontunk szerint a közbeszerzési eljárás során történő elektronikus kommunikáció biztosítása, illetve az elektronikus közbeszerzés feltételeinek megvalósítása tekintetében ezzel szemben a **legmegfelelőbb megoldás** annak a modellnek a bevezetése lenne, amelyben **egy központi állami szolgáltató biztosítja** az elektronikus közbeszerzési szolgáltatásokat az eljárás minden résztvevője számára, és amelynek **használata minden ajánlatkérő részére kötelező**. Ennek keretében egy állami üzemeltetésű közbeszerzési portál kerülne létrehozásra (adott esetben már működő rendszer(ek) továbbfejlesztésével), amelyet minden ajánlatkérő díjmentesen igénybe tud venni a közbeszerzési eljárások lebonyolítása során. A hirdetmények feladása ugyanakkor továbbra is kizárólag az eddig használt portálon lenne elvégezhető.

V.4. A rendszer által nyújtott szolgáltatások

Felmerül a kérdés, hogy a központi állami rendszer milyen szolgáltatások nyújtására kell, hogy képes legyen. Első körben egy alapfunkciókkal rendelkező elektronikus portál kifejlesztését tartjuk indokoltnak, amely képes elérhetővé tenni a közbeszerzési dokumentációt, elektronikusan fogadni az ajánlatokat (részvételi jelentkezéseket) és biztosítani azok titkosságát a bontás időpontjáig, ezeket feldolgozni, illetve biztosítani a portálon keresztül az ajánlatkérők és az ajánlattevők közötti üzenetváltást, kommunikációt. A rendszer használható lenne minden eljáráshoz, beleértve a közvetlen felhívással induló eljárásokat is. Az említett, alapfunkciók használata az **ajánlatkérők számára díjmentes** lenne. Olyan speciális szolgáltatások, mint például az elektronikus árlejtés biztosítása, a dinamikus beszerzési rendszerek vagy az elektronikus katalógusok működtetése, vagy az uniós támogatásból megvalósuló beszerzések esetében alkalmazott MIR rendszerrel kiépített interfész kapcsolat az állami portál továbbfejlesztett, magasabb szintű verziójában többlétszolgáltatásként, ellenszolgáltatás fejében lenne igénybe vehető. A piaci szereplők beszerzéseik megvalósítására a rendszer alapfunkcióit is ellenszolgáltatás fejében használhatnák.

V.5. Hitelesítés, adatvédelem

A kommunikációs felületnél fontos, hogy ez minden internetkapcsolattal rendelkező számítógépről elérhető legyen, ehhez semmilyen különleges szoftver vásárlása ne legyen szükséges. A portálra való belépés regisztrációt követően, felhasználónévvel és jelszóval történne. Az **ajánlatok beküldésekor történő hitelesítés megoldása viszont eldöntendő kérdés**. Az új irányelvek ugyan lehetővé teszik elektronikus aláírás alkalmazásának előírását, az elektronikus aláírás kötelező alkalmazása azonban véleményünk szerint aránytalan terhet jelentene a gazdasági szereplők számára. Ebből következően célszerűnek tartjuk alternatív hitelesítési megoldások alkalmazását meghatározni, mint például állami hitelesítési rendszer, vagy állami hitelesítési szolgáltató igénybe vétele, aláírt dokumentum feltöltésének vagy elküldésének lehetősége, SMS-ben kapott egyedi azonosító használata, vagy kifejezetten az adott közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó külön regisztrációt követő feltöltési lehetőség előírása. Továbbá az ajánlatok (részvételi jelentkezések) fogadását követően biztosítani kell, hogy a bontási időpontig ne lehessen hozzáférni azokhoz, ezt a meglévő szabályozás is megköveteli már és érvényesülését az elektronikus eljárási cselekményeket támogató rendszernek is garantálnia kell.

V.6. Üzemeltetés, technikai megvalósítás

Fontos eldönteni, hogy az elektronikus kommunikációt biztosító központi portált ki fogja üzemeltetni. Ki kell emelni, hogy bizonyos elektronikus rendszerek már jelenleg is működnek, melyek továbbfejleszthetők lennének az elektronikus közbeszerzés lebonyolítása érdekében. A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos hirdetmények feladása és közzététele jelenleg is elektronikusan történik, így kézenfekvő lehetőség az elektronikus hirdetménykezelő rendszer funkcióinak kibővítése.

Kiemelendő még, hogy az üzemeltető szervezetnél az üzemeltetés megfelelő feltételeit biztosítani szükséges. Erre a feladatra az informatikai támogatást biztosítani tudó személyeket ki kell jelölni, akik folyamatosan biztosítják a rendszer zavartalan működését, elhárítják az esetleges üzemzavarokat és segítséget biztosítanak a rendszer használata közben felmerülő problémák megoldásához.

V.7. Teendők

A koncepció elfogadását követően az elektronikus közbeszerzés bevezetéséhez az alábbi lépések szükségesek a megadott ütemezés mellett:

- Európai Bizottság elvárására tekintettel elektronikus közbeszerzési stratégia és akcióterv kidolgozása 2015 tavaszáig
- Műszaki specifikáció kidolgozása
- Közbeszerzési eljárás lefolytatása az új rendszer kiépítéséhez
- Az alapfunkciókkal rendelkező rendszer kifejlesztése
- Ajánlatkérők és gazdasági szereplők felkészítése a rendszer használatára

VI. A közbeszerzések stratégiai célú felhasználása

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzések az egyes EU tagállamok, és így az EU egésze GDP-jének jelentős részét teszik ki, az új irányelv – mintegy paradigmaváltásként – egyik fő vezérlőelve az, hogy **a közbeszerzések különböző stratégiai célokra való felhasználását elősegítse**. Szemben azzal, hogy az előző évek szabályozását az határozta meg, hogy az EU tagállamai között létrejőjön egy egységes belső piac a közbeszerzések területén is, ahol a piaci verseny előnyei torzulásmentesen érvényesülhetnek. Az irányelv által elismert három nagy stratégiai cél: az *innováció*, a *szociális célkitűzések* (foglalkoztatás, munkahelyteremtés), valamint a *fenntarthatóság* (környezetvédelem). Ez a szemlélet végigkövethető az irányelv egészén, és több rendelkezésben is megfigyelhető.

Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a fenntarthatósági, szociális és innovatív szempontok figyelembevétele mindig lehetőség az irányelv megközelítésében, és sohasem kötelezettség. Ahogy az például a 2014/24/EU irányelv (95) preambulum bekezdésében is megjelenik: *„Az egyes ágazatok és piacok közötti jelentős eltérések miatt azonban nem lenne helyénvaló általánosan érvényes kötelező előírásokat megállapítani a környezetvédelmi, szociális és innovatív beszerzések esetében.”*

Az irányelv megközelítéséhez hasonlóan az ágazati sajátosságok és az egyes közbeszerzések egyedi jellemzői miatt a hazai jogalkotó is azt a koncepciót követi, hogy törvényi szinten azt az eszköztárat jeleníti meg, amely a közbeszerzések stratégiai felhasználását lehetővé teszi. A jogalkotási kérdéseken részben túlmutat az, hogy ezeket az irányelv által adott lehetőségeket, eszközöket egy-egy területen hogyan lehet egy átfogóbb innovációs, vagy „zöld” stratégia keretében alkalmazni.

Indokolt azonban a törvényi keretek mellett arra is lehetőséget adni, hogy a Kormány egyes ágazatokra vonatkozóan kötelező előírásokat is meghatározhasson. Egyrészt a törvényben felhatalmazást kell adni a Kormány számára, hogy szakpolitikai céljaival összhangban rendeletben a közbeszerzés stratégiai alkalmazásának kötelező eseteit, illetve módját meghatározza. Másrészt – a beszerzések egyediségét figyelembe véve – a közbeszerzési politika alakításáért felelős miniszter számára adható olyan jogkör, hogy a 46/2011. (III.25.) Korm. rendeletben foglalt szabályossági és indokoltági ellenőrzés mellett, annak eljárási keretei között valamely beszerzés tekintetében előírhatta az ajánlatkérő számára környezetvédelmi vagy szociális szempontok figyelembe vételét.

Az új irányelvi rendelkezések a korábbiakhoz képest szélesebb körben teszik lehetővé stratégiai szempontok érvényesítését a közbeszerzésekben. Kiemelhető különösen, hogy mind a műszaki leírás, mind az értékelési szempontok körében figyelembe vehetők olyan tényezők, amelyek az adott szerződés tárgyához az életciklusának bármely szakaszában (pl. az előállítás folyamatához) kapcsolódnak, abban az esetben is, ha ezek a tényezők egyébként nem határozzák meg az adott áru vagy szolgáltatás tulajdonságait.

VI.1. Az innováció támogatása

„A kutatás és az innováció – ideértve az öko-innovációt és a társadalmi innovációt is – a jövőbeli növekedés fő hajtóerői közé tartozik, és központi szerepet kapott az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégiában.” [2014/24/EU irányelv preambulumának (47) bekezdése]

Az új irányelv bevezeti az **innováció** fogalmát, valamint bevezet egy új eljárástípust, az **innovációs partnerséget**. Megmarad a kutatás-fejlesztési szolgáltatásokkal kapcsolatos kivételi kör is az irányelvben, az innovációs partnerség azonban lehetővé teszi az új fejlesztés eredményének az ajánlatkérői igényeket kielégítő megrendelését is, ezáltal egy olyan eljárást kínál, amely a kutatás-fejlesztést a kereslet húzóerejével kapcsolja össze. Az innovációs partnerség sajátossága, hogy egy tárgyalásos eljárásnak megfelelő eljárást követően a partnerségi szerződés aláírását követő kutatás-fejlesztési szakasz valójában egy szerződés által szabályozott folyamat, a szerződés végrehajtása. Felmerül ezért, hogy az innovációs partnerséget közbeszerzési eljárásfajtaként célszerű-e átültetni. Tekintettel arra, hogy az irányelvben önálló eljárásfajtaként szerepel, és a közös uniós hirdetménymintákban is így fog szerepelni, a hazai jogalkotónak is egy sajátos, de önálló eljárásfajtaként kell megjelenítenie az innovációs partnerséget.

Az, hogy az innovációs partnerség törvényi szabályai valóban betölthessék a nekik szánt szerepet, már nem a közbeszerzési szabályozás területére tartozik, hanem a Kormány innovációs szakpolitikája körében kell figyelmet fordítani az új eszköz felhasználási lehetőségeire.

VI.2. A szociális célok megvalósulásának elősegítése

Az új irányelvek átültetésével szintén szélesebb lehetőségek nyílnak a Kormány foglalkoztatási, társadalmi integrációs és egyéb szociális céljainak érvényesítésére a közbeszerzések során.

Kiemelendő, hogy a közbeszerzési eljárásokban való részvétel joga már nem csak a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató, hanem olyan gazdasági szereplők számára is fenntartható, amelyek célja hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja. Előírható továbbá, hogy a szerződéseket védett munkahely-teremtési programok keretében kell teljesíteni. Feltétel, hogy az ilyen gazdasági szereplők vagy programok alkalmazottainak legalább 30 %-a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű személy legyen. Az olyan beszerzési tárgyak tekintetében tehát, ahol működnek a piacon olyan szervezetek (pl. nagy állami tulajdonú, csökkent munkaképességű személyeket foglalkoztató cégek), amelyek a fenti feltételeknek megfelelnek, fenntartható számukra bizonyos beszerzéseken való részvétel. Ebben az esetben más vállalkozások a közbeszerzésben nem vehetnek részt, kizárólag a csökkent munkaképességű személyeket foglalkoztató szervezetek versenyezhetnek.

Az, hogy az új irányelv lehetővé teszi a beszerzések ilyen módon történő fenntartását hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációját segítő személyek számára is, új lehetőségeket nyit arra, hogy speciálisan ilyen célú szervezetek jöjjenek létre, amelyek 30%-ot meghaladóan foglalkoztatnak hátrányos helyzetű személyeket. A védett munkahelyteremtési program fogalmának a közmunkaprogram is megfelelhet, így – ahol a szerződés tárgyának jellege ezt lehetővé teszi – a közbeszerzések stratégiai alkalmazása a közmunka biztosításával is párosulhat. (Uniós forrásfelhasználás körében javasolt a Bizottsággal egyeztetésen tisztázni ennek lehetőségét). A fenntartott beszerzések szabályait nem szükséges önálló kormányrendeletben speciálisan szabályozni, mivel a fenntartás lehetőségén, és az ajánlattevők előírt feltételeknek való megfelelésének igazolásán túl ezek a beszerzések az általános közbeszerzési szabályok szerint zajlanak.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a fent leírt fenntartott beszerzés intézménye csak egy eszköz a szociális célok érvényesítésének lehetőségei közül, és a beszerzési tárgyaknak csak szűkebb körére alkalmazható, hiszen az ilyen beszerzésekben a normál piaci elven működő vállalkozások egyáltalán nem vehetnek részt.

Előírható azonban szociális szempontok alkalmazása – így korábban munkanélküli személyek részvétele a teljesítésben, vagy fogyatékkal élő személyek bevonása a teljesítésbe – olyan esetekben is, amikor egyébként teljes körű verseny érvényesül az eljárásban és nem csak speciális célú szervezetek versenyeznek. Mind értékelési szempontként, mind a teljesítéshez kötődő kötelező előírásként a közbeszerzési eljárásokban alkalmazhatóak szociális célú feltételek. Ezen megoldások a szociális szakpolitika eszközeként alkalmazhatóak különösen a munkanélküliséggel és szegénységgel kiemelten sújtott régiókban megvalósuló közbeszerzések megvalósításakor a **foglalkoztatás növelésére**. Ezen eszközök továbbá a hazai munkaerőt foglalkoztató helyi vállalkozások számára is új lehetőséget teremthetnek a közbeszerzésekben való sikeres részvételre.

VI.3. A környezetvédelmi szempontok megjelenése a közbeszerzések során

Az Európai Unió Bizottsága több éve hangsúlyozza a zöld közbeszerzés jelentőségét, és számtalan kiadvánnyal, intézkedéssel próbálja elősegíteni annak elterjedését. Az új irányelv további eszközöket ad a tagállami jogalkotók számára a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés érvényre juttatásához a közbeszerzés területén.

Lényeges újítás az ún. **életciklusköltség** értékelés során történő figyelembe vételének szabályozása az irányelvben. A 2014/24/EU irányelv 67. cikke az értékelési szempontok körében átdolgozva ugyan, de megtartja a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás és az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontját, azonban néhány jelentős módosítást rögzít. Mindkét módszer esetében a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztására kell törekedni, ezen belül azonban értékelhetőek az ajánlatok az ajánlatkérő döntése szerint kizárólag az ár vagy költség alapján, illetve a legjobb ár- minőség arány alapján. A nyertes ajánlatot **költség-hatékonysági módszer** alkalmazásával kell kiválasztani, amelyre példa az ún. életciklusköltség meghatározása, illetve az az alapján történő kiválasztás.

Az életciklusköltség figyelembe vétele tekintetében is igaz, hogy a jogalkotónak az átültetés során az irányelvi kereteket van lehetősége a magyar jogba is átemelni, annak gyakorlati alkalmazásához ugyanakkor megfelelő módszertan rendelkezésre állása szükséges. Utóbbiak kidolgozásában nagy szerepe lehet az ajánlatkérők mellett szakmai szervezeteknek is. Szükség lehet továbbá legjobb gyakorlatok, útmutatók, iránymutatások elfogadására, amely az egységes gyakorlati alkalmazást segítheti elő.

Az irányelv említést tesz róla továbbá, hogy amennyiben uniós jogi aktus kötelezően alkalmazandó közös módszert fogad el az életciklus- költségek számítási módszertanára (jelenleg még csak egy ilyen uniós jogszabály van), ezt a tagállamok alkalmazni kötelesek.

VII. A szerződések módosítása és teljesítése

Az új irányelvek több ponton is reflektálnak az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatára, hogy ezáltal egyértelműbb, a gyakorlat számára világosabb jogi helyzetet teremtsenek egyes közbeszerzési kérdésekben. Az egyik ilyen kérdéskör a *szerződések módosítása, amelynek korlátai különösen az uniós forrásfelhasználás gyakorlatában jelentenek gyakori problémát.*

A szerződések módosítására a jövőben – közbeszerzési szempontból – rugalmasabban lesz lehetőség. A szerződések új közbeszerzési eljárás nélkül az irányelvek értelmében hat esetben módosíthatóak, az alábbiak szerint

- (i) A szerződés módosítható, egyrészt, ha a módosításokról – pénzbeli értéküktől függetlenül – az **eredeti közbeszerzési dokumentumokban világos, pontos és egyértelmű felülvizsgálati záradékok** rendelkeznek. A záradékok nem rendelkezhetnek olyan módosításokról vagy választási lehetőségekről, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.
- (ii) A szerződés akkor is módosítható, ha a később felmerülő további szükséges építési beruházások, szolgáltatások vagy áruk tekintetében, **a szerződő fél „lecserélése” nem megvalósítható gazdasági vagy technikai okok miatt**, és az az ajánlatkérő szerv számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az irányelvek azonban ebben az esetben rögzítik, hogy az árnövekedés nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át, amely százalékos aránynak az új törvényben alacsonyabb mértékű meghatározása javasolt.
- (iii) A szerződés módosítására továbbá akkor is sor kerülhet, ha a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv **nem láthatott előre, és a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét**, valamint az árnövekedés nem haladja meg az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás értékének 50 %-át, amely százalékos aránynak az új törvényben alacsonyabb mértékű meghatározása javasolt.
- (iv) Szintén szerződésmódosítást tesz lehetővé, ha az eredeti szerződő fél helyébe egyetemes vagy részleges **jogutódlás** révén új szerződő fél lép.
- (v) A szerződésmódosítás megtörténhet akkor is, ha a **módosítások értéküktől függetlenül nem jelentősek**, azaz a szerződés jellege érdemben nem változik meg. (E vonatkozásban az irányelv további útmutatást is ad.)
- (vi) A fenti öt esetkörön kívül az irányelv meghatároz egy ún. *de minimis* küszöbhatárt is, amikor a **módosítás értékét olyan csekélynek** ítéli meg a jogalkotó, hogy a szerződés módosítására minden esetben sor kerülhet új közbeszerzési eljárás lefolytatása, illetve bármilyen további feltétel vizsgálata nélkül. Erre vonatkozóan a jelen koncepció az irányelvekben előírtaknál szigorúbb százalékos arányok meghatározására tesz javaslatot. A javaslat szerint ez az eset valósul meg, ha a módosítás értéke nem éri el az uniós értékhatárokat és a szolgáltatási és árubeszerzési szerződések eredeti értékének 5 %-át, illetve az építési beruházási szerződések eredeti értékének 10 %-át; továbbá a módosítás nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét.

Különösen a fenti legutolsó (vi) eset jelent széleskörű lehetőséget a szerződés módosítására, ezért indokolt annak szigorú ellenőrzése, hogy a felek ne éljenek vissza e rugalmasabb módosítási lehetőséggel és az ne szolgáljon valamely ajánlattevő előnyben részesítésére.

A szerződések teljesítési szakaszát érintően támogatni kell a vállalkozásokat, különösen a helyi KKV-kat a szerződések teljesítésében, azáltal, hogy jogszabályban kell kizárni, hogy a nyertes ajánlattevő által igényelt előleg ellenében az ajánlatkérő biztosítékot követeljen meg. Ezzel együtt azonban lényegesen erősíteni szükséges a **vállalásokért viselt felelősséget** is az ajánlattevők oldalán. A minőségi szempontok figyelembe vétele az értékelés során magával vonja annak igényét is, hogy a teljesítés minőségét érintő vállalásokat, amelyek hozzájárultak a vállalkozó nyertességéhez, valóban komolyan érvényesítsék a szerződés teljesítése során. Elő kell írni az értékelt követelmények teljesülésének szigorú ellenőrzését és igazolását az ajánlatkérő számára, valamint **szigorú szankciókat** kell társítani azok elmaradásához, illetve a szerződések egyéb lényeges feltételeinek megsértéséhez. Mivel a teljesítési szakaszban a felek a szerződés talaján állnak, elsősorban **polgári jogi, szerződéses szankciók** érvényesítése jöhet szóba, de az új szabályozásnak **közbeszerzési jogi szankciókkal** is meg kell erősítenie a közbeszerzési szerződések megfelelő minőségű, határidőben történő teljesítését. A központi közbeszerzési nyilvántartásokban elérhetőnek kell lennie az arra vonatkozó adatoknak, ha a vállalkozó valamely lényeges szerződéses követelményt nem teljesített. Az irányelv lehetővé teszi, hogy ehhez a **jövőbeni közbeszerzésekből történő kizárás** is kapcsolódjon. Ugyanilyen módon a jövőbeni közbeszerzésekből való kizárással kell szankcionálni azt is, ha a nyertes ajánlattevő az általa igényelt és felvett előleget a szerződés teljesítésétől eltérő célra, visszaélészerűen használja fel.

A szerződések teljesítése kapcsán az ajánlatkérői ellenőrzés mellett a szerződések megfelelő teljesítésének **külső** kontrollját is erősíteni szükséges. E tekintetben ki kell alakítani a **szerződések teljesítése hatósági ellenőrzésének rendszerét és feltételeit**, amelyben a szerződéses felektől független hatóság lesz jogosult a szerződéses feltételek betartásának ellenőrzésére, az ajánlatkérő bírságolására – amennyiben a felelős közpénzfelhasználás elvével ellentétes módon nem él a szerződésszegésből eredő igények érvényesítésével –, valamint a kizáró okokat megalapozó lényeges szerződésszegések központi közbeszerzési nyilvántartásokban történő rögzítésére. A közérdek védelme érdekében a szerződések teljesítését ellenőrző hatóságnak a lehető legszélesebb körű jogosítványokkal kell rendelkeznie a szerződések megfelelő teljesítésének ellenőrzése tekintetében.

VIII. Jogorvoslat, kormányzati feladatok, intézményrendszer

VIII.1. Jogorvoslati rendszer változásai

Az uniós közbeszerzési jog reformja keretében az Európai Unió a jogorvoslatra vonatkozó irányelvi előírásokat nem váltotta fel új jogszabállyal, hanem a jogorvoslatokra vonatkozóan továbbra is a 2007/66/EK irányelvvel (ún. „*jogorvoslati irányelv*”) módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek rendelkezéseit rendeli alkalmazni, mind a klasszikus ajánlatkérők, mind a közszolgáltató ajánlatkérők közbeszerzési eljárásaira, mind pedig a koncessziós szerződésekre vonatkozó eljárások esetében.

A jogorvoslati irányelvek szabályait jelentős mértékben a 2008 januárjában hatályba lépett módosítás érintette, a módosított szabályok pedig a jelenlegi Kbt.-be már annak megalkotásakor beépítésre kerültek, tehát **a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezések átfogó újraszabályozást nem igényelnek**. Erre tekintettel a jelen koncepcionális javaslat csak néhány változtatásra tesz javaslatot az új közbeszerzési irányelvek átültetése miatt változó szabályokkal összefüggésben, illetve a jogorvoslati folyamatok gyorsabbá tétele, hatékonyságának növelése érdekében.

Ezzel együtt hangsúlyozandó, hogy a jogorvoslati rendszert érintő változtatások mellett **szemléletváltásra van szükség a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatában**. A korábbi évek gyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy a döntőbizottsági határozatok meghozatala során a beszerzés tárgya szerinti szakmai kérdések (melyik az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlat), valamint költségvetési kérdések (melyik az ajánlatkérő számára költségtakarékosabb, olcsóbb ajánlat) vizsgálata rendszerint háttérbe szorult a közbeszerzési törvény nyelvtani elemzésére korlátozódó jogértelmezés mögött, amelyen a jövőre nézve változtatni szükséges.

Amint ez a nemzeti eljárási renddel kapcsolatban már kifejtésre került, a nemzeti közbeszerzési eljárások gyorsítása céljából az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével szembeni **jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó határidő öt napra csökkenne a nem hirdetménnel induló eljárásokban**, lehetővé téve nemzeti eljárásokban a szerződéskötési moratórium ehhez igazodó öt napra rövidítését.

A jogorvoslati rendszer hatékonyabbá tétele, különösen a KKV-k jogorvoslatához jutásának megkönnyítését szolgálná, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő, a közbeszerzés becsült értéke **százalékában meghatározott igazgatási szolgáltatási díj kis mértékben csökkentésre kerüljön a díj maximális összege pedig „sávosan”**, a magasabb becsült értékű eljárások esetében bizonyos szintenként **emelkedő módon kerüljön kialakításra**. Ezáltal a nagy értékű közbeszerzési eljárások esetében a jogorvoslati díj lényegében változatlan maradna, vagy emelkedne, azonban a kisebb értékűek esetében arányosan csökkenne és egyben alacsonyabb összegben kerülne maximalizálásra. Ezzel összefüggésben a szakmai szervezetek további javaslata, hogy a kamarák, illetve az érdekképviseleti szervezetek a közbeszerzési eljárásokat megindító felhívásokat igazgatási szolgáltatási díj fizetése nélkül támadhassák meg a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.

Ugyancsak a szakmai szervezetek javaslatára szükséges annak vizsgálata, hogy milyen módon lehetséges az **előzetes vitarendezés intézményét hangsúlyosabbá** tenni a közbeszerzési jogorvoslatok rendszerében. A jelen koncepció e tekintetben arra tesz javaslatot, hogy abban az esetben, ha az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet elutasítja, azonban később

esetleges jogorvoslati eljárásban a Közbeszerzési Döntőbizottság mégis azt állapítja meg, hogy az ajánlatkérő helytelenül járt el, az ajánlatkérő magasabb összegű bírsággal legyen szankcionálható.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból történő eljárásnak kezdeményezésére vonatkozó szabályok egyértelműen rögzítik a jelenlegi Kbt.-ben a jogorvoslati kezdeményezés benyújtásának a jogsértés tudomásra jutásától számított határidejét, azonban az utóbbi évek bírósági gyakorlatában született ítéletek egymástól eltérő módon értelmezték azt a kérdést, hogy a jogorvoslati kezdeményezésre jogosult személy esetében milyen esetekben bizonyított a tudomásra jutás megtörténte, ezért indokolt, **hogy a hivatalbóli kezdeményező tudomásra jutásának időpontjára vonatkozóan** – a jogorvoslati kérelemre vonatkozó, már meglévő szabályokhoz hasonlóan – **kerüljenek be megdönthetetlen vélelmek a Kbt. szövegébe.**

A Közbeszerzési Döntőbizottság által meghozott döntések bírósági felülvizsgálata vonatkozásában javasolt valamely –**a Fővárositól eltérő, az OBH-val egyeztetve kiválasztott – vidéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességének előírása**, azaz a Közbeszerzési Döntőbizottság országos illetékességéhez igazodóan a közbeszerzési jogorvoslat bírósági felülvizsgálati szakaszának is országosan központilag történő lefolytatása. Ez a Közbeszerzési Hatóság 2012. évre vonatkozó éves beszámolója alapján nem jelentene jelentős ügyterhet az adott Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság részére (2012. évben 130 db bírósági felülvizsgálat indult).

Javasolt **annak felülvizsgálata, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság összkollégiuma által kiadható állásfoglalás jogintézménye a jelenlegi formájában továbbra is fenntartásra kerüljön-e**, mivel – figyelemmel arra is, hogy a jelenlegi Kbt. 2012. január 1-jei hatályba lépése óta mindössze három darab került közzétételre – az összkollégiumi állásfoglalás intézményének bevezetése kevésbé hatékonyan segítette csak a joggyakorlat egységesítését, a jelenlegi formájában a hozzá fűzött elvárásokat nem teljesítette. Megfontolandó a bíróság által közzétett elvi döntések útján biztosítani az egységes jogalkalmazáshoz szükséges egységes szemlélet kialakítását.

Jelen koncepció végül **speciális, rövidebb eljárási határidőket tartalmazó, főszabály szerint tárgyalás tartása nélküli döntőbizottsági eljárásrend** kialakítására tesz javaslatot, amely segítené a gyors döntéshozatalt.

VIII.2. Kormányzati feladatok

Az új klasszikus és közszolgáltató ajánlatkérőkre vonatkozó irányelvek egy külön címet: „*IV. cím Irányítás*” tartalmaznak, amely alapvetően a tagállamokra háruló feladatokat foglalja össze. Az irányelv azt is előírja, hogy tájékoztatni kell a Bizottságot a feladatok tekintetében hatáskörrel rendelkező valamennyi hatóságról, szervről és szervezetről.

A jelen koncepció a feladatok ellátási módjára és az ebben részt vevő szervekre az alábbi javaslatot teszi.

Monitoring feladatok

- *A tagállamok gondoskodnak a közbeszerzési szabályok alkalmazásának monitoringjáról:* A Közbeszerzési Hatóság (a jelenlegi Kbt. 172. § (2) bekezdésében rögzített feladataihoz hasonlóan) továbbra is végez hirdetményellenőrzést,

nyilvántartja az eljárásokat és ajánlatkérőket, a döntőbizottsági határozatokat közzéteszi, útmutatót készít, jogszabály előkészítésben vesz részt, a közbeszerzési szerződések teljesítését, módosítását figyelemmel kíséri, a Közbeszerzési Döntőbizottság ellenőrzi a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokat, a Miniszterelnökség ellátja az eljárások jelentős részének folyamatba épített ellenőrzését. Szintén az közbeszerzési tevékenységet és eljárásokat ellenőrzi az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal.

- *A monitoringhatóságokat/szervezeteket fel kell hatalmazni arra, hogy amennyiben saját kezdeményezésükre vagy információk kézhezvételét követően konkrét jogsértéseket vagy rendszerszintű problémákat tárnak fel, azokat jelezzék a nemzeti audithatóságoknak, bíróságoknak, törvényszékeknek vagy más megfelelő hatóságoknak vagy szervezeteknek, mint például az ombudsmannak, a nemzeti parlamenteknek vagy parlamenti bizottságoknak:* az információk kézhezvételének keretét a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény által szabályozott panasz és közérdekű bejelentés jogintézménye adja. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárása számos szervezet, személy részéről kezdeményezhető. A rendszer szintű problémák orvoslása a Közbeszerzési Hatóság és a Miniszterelnökség jogszabály módosítás kezdeményezési, jogalkotás előkészítési jogosítványai és feladatai révén biztosítható.
- *A monitoring eredményeit nyilvánosságra kell hozni, illetve a Bizottság részére rendelkezésre bocsátani:* a következő pontban szereplő monitoring jelentés nyilvánosságra hozatala ennek eleget tesz.
- *A tagállamok háromévente monitoringjelentést küldenek a Bizottságnak:* a monitoring jelentés háromévenkénti összeállítására a Miniszterelnökség – a monitoring szervezetek részvételével – bizottságot hoz létre, a monitoring szervezetek a jelentéshez szükséges adatokat a Miniszterelnökség rendelkezésére bocsátják, a jelentést a Miniszterelnökség küldi meg a Bizottságnak.

Tájékoztatási feladatok

- *A tagállamok biztosítják, hogy az uniós közbeszerzési jogszabályok értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos információk és iránymutatások térítésmentesen rendelkezésre álljanak az ajánlatkérő szerveknek és a gazdasági szereplőknek – különösen a KKV-knak:* a Közbeszerzési Hatóság – a Miniszterelnökséggel és szükség esetén a szakmai szervezetekkel, kamarákkal közösen előkészített – útmutatói, a Hatóság Elnökének tájékoztatói, a Hatóság honlapján található háttéranyagok közzététele útján az eddigiekhez hasonlóan kerül elvégzésre, továbbá javasolt, hogy a közbeszerzéseket ellenőrző Miniszterelnökség is adjon ki útmutatókat az általa követett gyakorlatról.
- *Az ajánlatkérő szervek segítséget kapjanak a közbeszerzési eljárások megtervezéséhez és lebonyolításához:* a Közbeszerzési Hatóság – a jelenlegi Kbt.-ben is szereplő módon – a közbeszerzésekért felelős miniszterrel együttesen részt vesz a közbeszerzési eljárásban részt vevők oktatására vonatkozó feltételrendszer kialakításában és a közbeszerzési tárgyú képzések koordinálásában, felügyeletében és ellenőrzésében; a Közbeszerzési Hatóság konferenciákat szervez, állásfoglalásokat ad, telefonos ügyfélszolgálatot működtet.

Kapcsolattartás a Bizottsággal

- *Kapcsolattartót kell kijelölni, akinek feladata a Bizottsággal való együttműködés a közbeszerzési jogszabályok alkalmazása tekintetében: a Miniszterelnökség feladata a kapcsolattartás.*

Statisztikai adatok szolgáltatása

- *A tájékoztatókból és hirdeményekből nyerhető adatok nem megfelelő minősége esetén a Bizottság külön kérésére a hiányzó statisztikai adatok megadása: A Közbeszerzési Hatóság által végzett statisztikai elemző tevékenység az ellenőrzött hirdemények esetén biztosítja az adatok teljeskörűségét, ezen kívül indokolt előírni, hogy a Közbeszerzési Hatóság kérésére az ajánlatkérő külön adatszolgáltatásra köteles, az adatokat a Bizottságnak a Közbeszerzési Hatóság küldi meg. A Közbeszerzési Hatóság által vezetett statisztikák körében vizsgálatot igényel, hogy adott esetben milyen további statisztikai adatok gyűjtése és feldolgozása szükséges.*
- *A tagállamok háromévente statisztikai jelentést nyújtanak be a Bizottságnak az uniós értékhatár alatti közbeszerzésekről: A statisztikai jelentés a monitoring jelentés részévé tehető, az adatok a Közbeszerzési Hatóságnál állnak rendelkezésre, a statisztikai jelentést a Közbeszerzési Hatóság készíti el, és bocsátja megfelelő határidőben a Miniszterelnökség rendelkezésére.*

Közigazgatási együttműködés a tagállamok között

- *Hatóságok közötti információcsere az egységes közbeszerzési dokumentumot illetően: a Közbeszerzési Hatóság feladatává indokolt tenni; a feladat részét képezi az adatbázisok, igazolási módok listájának naprakészen tartása, és erről az információszolgáltatás is.*
- *A tagállamoknak egymás nyilvánosan elérhető adatbázisaihoz hozzáférést kell biztosítani – e feladatra a Bizottság pilot projektet indított az ún. IMI rendszer (belső piaci információs rendszer) tesztelésére: a Közbeszerzési Hatóság feladatává indokolt tenni.*
- *Az e-Certisben rendelkezésre kell bocsátani adatokat, illetve szintén adatbázisokhoz való hozzáférést: a Közbeszerzési Hatóság feladatává indokolt tenni; a feladat részét képezi az adatbázisok, igazolási módok listájának naprakészen tartása, és erről az információszolgáltatás is. Javasolt annak felülvizsgálata, hogy a minősített ajánlattevők jegyzékének jogintézménye a jelenlegi formájában továbbra is fenntartásra kerüljön-e, mivel – figyelemmel arra is, hogy a jelenleg a nyilvántartásban mindössze 28 db gazdasági szereplő található – jegyzék kevésbé segítette csak elő az ajánlattétel adminisztratív terheinek csökkentését. A minősített ajánlattevők jegyzéke tekintetében a hatályos szabályok rögzítik,⁹ hogy a jegyzékre vételhez szükséges, gazdasági szereplők által teljesítendő minősítési szempontokat a Közbeszerzési Hatóságnak az illetékes szakmai kamarák véleményének meghallgatása után kell kialakítania és közzétennie, így specifikálva a minősítési feltételeket a különböző beszerzési tárgyak szerint. Tekintettel arra, hogy a minősített ajánlattevők jegyzékének ez a fajta specializációja nem valósult meg, megfontolásra érdemes a*

⁹ A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 18. § (3) bekezdés.

minősített ajánlattevők jegyzékének vezetését a tárgy szerinti szakmai kamarákra bízni.

Az irányelv „Irányítás” címe tartalmaz a fentiekén kívül még néhány további olyan feladatot, amelyek az ajánlatkérők kötelezettségeként a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok között ültethetőek át a Kbt.-be. Ezek az alábbiak:

Dokumentumok megőrzése

- *Az ajánlatkérő szervezetnek – legalább a szerződés időtartama alatt – meg kell őrizniük minden olyan megkötött szerződés példányait, amelynek értéke eléri vagy meghaladja az 1 millió eurót (árubeszerzés és szolgáltatások), illetve a 10 millió eurót (építési beruházás esetén): az új Kbt. iratmegőrzésre és elektronikus adatmegőrzésre vonatkozó szabályai körében javasolt rendezni, az ajánlatkérő kötelezettsége; a jelenlegi iratmegőrzési szabályok, és a Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzétételre vonatkozó szabályok ennek már most is megfelelnek.*
- *Betekintést kell biztosítani ezekben a szerződésekben: az új Kbt. iratmegőrzésre és elektronikus adatmegőrzésre vonatkozó szabályai körében javasolt rendezni, az ajánlatkérő kötelezettsége; a jelenlegi iratmegőrzési szabályok, és a Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzétételre vonatkozó szabályok ennek már most is megfelelnek.*
- *A közbeszerzési eljárás menetét dokumentálni kell, és ezeket a dokumentumokat legalább három évig meg kell őrizni: az új Kbt. iratmegőrzésre és elektronikus adatmegőrzésre vonatkozó szabályai körében javasolt rendezni, az ajánlatkérő kötelezettsége; a jelenlegi iratmegőrzési szabályok ennek már most is megfelelnek.*

Egyedi jelentések

- *Az ajánlatkérő szervezetnek minden szerződésre írásbeli jelentést kell készítenie az irányelvben meghatározott tartalommal: ajánlatkérő kötelezettsége, az eljárást lezáró írásbeli összegezés vagy az eljárás eredményéről szóló tájékoztató tartalmára vonatkozó szabályok ennek megfelelő kialakításával valósítható meg.*
- *Kérés esetén bemutatni az illetékes hatóságoknak/szervezeteknek: Ajánlatkérő kötelezettségeként szükséges átültetni.*

VIII.3. Intézményrendszeri kérdések

Az új közbeszerzési törvény megalkotása során szükséges áttekinteni a közbeszerzési intézményrendszer működésének megfelelőségét. Az Országgyűlés alá rendelt Közbeszerzési Hatóság, illetve az annak keretein belül működő független jogorvoslati fórum, a Közbeszerzési Döntőbizottság fenntartása továbbra is szükséges, tekintettel arra, hogy a jogorvoslati irányelv a független jogorvoslati fórum fenntartására kötelező előírást tartalmaz. A Közbeszerzési Hatóság keretein belül működő tanács, a Közbeszerzések Tanácsa létszáma tekintetében a szakmai szervezete javaslatára megfontolandó az ajánlattevői érdekeket képviselő tagok számának növelése (jelenleg a 15 főt számláló tanácsból 3 fő).

Ezzel együtt azonban felülvizsgálandó a Közbeszerzési Hatóság által ellátott feladatok köre, a Közbeszerzési Hatóság és a Miniszterelnökség közötti feladatmegosztás megfelelősége. A kormányzati közbeszerzési politika irányításával összefüggő hatásköröknek a **Miniszterelnökséghez kell tartoznia**. A jogalkotási folyamat során felülvizsgálandó, hogy

mely feladatok ellátását célravezető a Közbeszerzési Hatóság feladat- és hatáskörében hagyni, és mely feladatok esetében célszerűbb a Miniszterelnökségnek eljárnia. Így például megfontolható, hogy miután a Miniszterelnökség mind a hazai, mind az uniós források tekintetében ellátja az eljárást megindító felhívás és dokumentáció ellenőrzését, ugyanezen körben felesleges a Közbeszerzési Hatóság kötelező hirdetményellenőrzését fenntartani, mely jelenleg a hazai forrásból megvalósuló beszerzéseknél párhuzamosan érvényesül.

Ehhez hasonlóan szükséges felülvizsgálni a különböző központosított közbeszerzési rendszereket működtető egyes intézmények párhuzamos feladat- és hatásköreit. Az olyan központosított közbeszerzési rendszereket fenntartó szervezetek, amelyek a központi közigazgatás nagyobb részét fogják át jelenleg az alábbiak:

- 1) Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF),
- 2) a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet szerinti rendszer,
- 3) Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKH).

Léteznek olyan szervezetek, amelyek egyidejűleg tartoznak a 44/2011. Korm. rendelet, valamely központosított közbeszerzési rendszer, illetve a közbeszerzés törvény hatálya alá, és a beszerzés tárgyától függ, hogy aktuálisan éppen melyik rendszeren keresztül kell beszerzésüket megvalósítani.

A fentiek mellett egyes, a közigazgatás egy ágazatához tartozó intézmények számára központosított beszerzést megvalósító szervezetek az alábbiak:

- 1) Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI),
- 2) Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF),
- 3) Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP),
- 4) Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK).

A fenti beszerzési rendszerek közül az OEP beszerzési rendszere jól körülhatárolt termékkörre (például meghatározott finanszírozási struktúrába tartozó gyógyszerek) vonatkozóan, hosszabb ideje működik. A GYEMSZI keretei között működik egyrészt egy kidolgozott egészségügyi szakmai koncepció alapuló gyógyszer központosított beszerzés, másrészt a GYEMSZI különböző beszerzési tárgyakra is folytat a fenntartott intézményei számára központosított beszerzéseket (például földgáz, villamos energia, orvosi vizsgáló és sebészeti kesztyű). A KLIK és az SZGYF szintén a fenntartott intézményeik számára szereznek be különböző beszerzési tárgyakra (például földgáz, villamos energia).

A fentiek szerint bemutatott, párhuzamosan működő beszerzési rendszerekben szükséges felmérni a párhuzamos feladat- és hatásköröket, melyek az újabb tervezett államreform során mindenképpen racionalizálásra szorulnak. Lényeges azonban, hogy ezek egymással és a kormányzati célokkal összhangban valósuljanak meg, a központi kormányzat tekintetében ezért mindenképpen jogszabályi felhatalmazáshoz indokolt kötni a központosított beszerzési rendszerek működését.