

# 394 Jelentés a közbeszerzésekről szóló törvény 1995-96. évi végrehajtásának ellenőrzéséről a központi költségvetési szerveknél és az elkülönített állami pénzalapoknál

## TARTALOMJEGYZÉK

### I. ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK

1. Közbeszerzések szabályozási háttere
2. Központi intézményrendszer működési feltételei és gazdálkodása
3. Központi költségvetési szervek közbeszerzéseinek főbb tapasztalatai
4. Elkülönített állami pénzalapokból finanszírozott közbeszerzések és az igazolások ügyintézése

### II. JAVASLATOK

### III. R É S Z L E T E S M E G Á L L A P Í T Á S O K

1. A KÖZBESZERZÉSEK ÉS KAPCSOLÓDÓ JOGINTÉZMÉNYEI
2. A KÖZBESZERZÉSEK KÖZPONTI INTÉZMÉNYRENDSZERE
3. KÖZBESZERZÉSEK A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK GAZDÁLKODÁSÁBAN
4. KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK KÖZBESZERZÉSEI
5. ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOKBÓL FINANSZÍROZOTT KÖZBESZERZÉSEK
6. KÖZBESZERZÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ IGAZOLÁSOK

### Mellékletek, táblázatok

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (továbbiakban: Kbt.) rendelkezései az 1995. november 1-jei hatályba lépése után megkezdett beszerzéseknél váltak kötelezővé. A Kbt. eljárási szabályainak megalkotásánál az Európai Közösségben hatályos joganyagot vették alapul. Alkalmazásával a törvényalkotók elsősorban a közpénzek felhasználásának széleskörű nyilvános ellenőrizhetőségét, az államháztartás kiadásainak ésszerűsítését, a közbeszerzésben a verseny tisztaságát kívánták biztosítani. Az Európai Közösségekkel és azok tagállamaival kötött társulási megállapodás alapján átmenetileg lehetővé vált a hazai piac és ipar preferálása is. A Kbt. hatálya az állam, a központi költségvetési szervek, az elkülönített állami pénzalapok, az önkormányzatok, a köztisztviselők, a közalapítványok, a

támogatásban részesített, illetve a törvényben előírt feltételek alapján meghatározott **társadalmi szervezetek, közhasznú társaságok, gazdálkodó szervezetek, önkormányzati intézmények stb.** - értékhatárt elérő vagy meghaladó - **árubeszerzéseire, építési beruházásaira és szolgáltatás megrendeléseire** terjed ki.

A törvény alapján **1995. október 4-én megalakult a Közbeszerzések Tanácsa, 1996. január 1-jén megkezdte működését a Közbeszerzések Tanácsa Titkársága,** valamint a jogorvoslati eljárásokban illetékes **Közbeszerzési Döntőbizottság.** Törvényi felhatalmazással **Kormányrendelet szabályozta a közbeszerzésekkel kapcsolatos közlemények, hirdetések közzétételének rendjét** a Közbeszerzések Tanácsának **hivatalos lapjában** (a Közbeszerzési Értesítőben), egyidejűleg a közzététellel összefüggő **feladatokat** a Titkársághoz tartozó **Szerkesztőbizottság hatáskörébe utalta.**

A **Közbeszerzések Tanácsa** a tevékenységéről és a közbeszerzések tisztaságával, átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól **első alkalommal 1997. májusában számolt be az Országgyűlés előtt,** melyet **ellenszavazat nélkül fogadtak el.** Az Állami Számvevőszék a **Kbt. végrehajtását - első körben - a központi költségvetési szervek közbeszerzéseinél és az elkülönített állami pénzalapokból finanszírozott közbeszerzéseknél** ellenőrizte. A helyi önkormányzatok közbeszerzéseinek áttekintése az Állami Számvevőszék II. félévi ellenőrzési tervében szerepel.

A közzétételi adatok szerint **1996. év végéig 3241 közbeszerzési eljárást hirdettek meg,** ezek között a **központi költségvetési szervek** számszerűen 20 %-os, **közbeszerzési érték szerint 26,1 %-os részarányt képviseltek.** A közzétételekben **elkülönítve nem jelentek meg az elkülönített állami pénzalapokból finanszírozott közbeszerzések,** mivel **azok alapvetően a felhasználók** (önkormányzatok, vállalkozások stb.) **beszerzéseikhez kötődtek.** Az eredményhirdetési közlemények alapján **kimutatott közbeszerzési érték** (1995. november 1. és 1996. december 31. között) **149,43 Mrd Ft, a központi költségvetési szervekre eső hányad 39,16 Mrd Ft volt.**

Az **ellenőrzés célja** annak értékelése volt, hogy a közbeszerzések jogintézményei hogyan érvényesültek a központi költségvetési szerveknél és az elkülönített állami pénzalapok felhasználóinál; a közbeszerzések új eljárási rendje hogyan illeszkedett a költségvetési gazdálkodás rendszerébe; a közbeszerzés központi intézményrendszerének működési feltételei mennyiben tették lehetővé a törvényi kötelezettségek teljesítését, az önálló gazdálkodási feladatok szabályszerű végrehajtását; miként alakult a központi költségvetési intézmények, illetve alapfelhasználók közbeszerzési gyakorlata, hogyan ítélt meg ezek eredményessége a törvényi szabályozás főbb célkitűzései függvényében, melyek a Kbt. alkalmazásának hasznosítható tapasztalatai.

A **helyszíni ellenőrzések** kiterjedtek **a központi költségvetést érintően a Miniszterelnöki Hivatal, az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium, a Művelődési és Köznevelési Minisztérium, a Népjóléti Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium és ezek felügyelete alá tartozó intézmények**

közbeszerzéseire, az OGY fejezet Közbeszerzések Tanácsa költségvetési cím gazdálkodására. Az **elkülönített állami pénzalapokkal kapcsolatos ellenőrzések** négy alapkezelő szervezetet és 13 alapfelhasználót (közútkezelő közhasznú társaságokat, vízügyi igazgatóságokat, regionális munkaerőfejlesztési központot, szakképzési intézetet) érintettek. Áttekintésre kerültek **az adó-, illeték-, tb járulék tartozások és az elkülönített állami pénzalapokkal szemben fennálló fizetési kötelezettségek teljesítésének igazolásával összefüggő ügyviteli folyamatok.** Az **ellenőrzési feladatok végrehajtását elősegítették a közbeszerzések központi szervezeteitől** (Közbeszerzések Tanácsa, Titkárság, Közbeszerzési Döntőbizottság, Szerkesztőbizottság) **kapott adatok, információk.** A helyszíni ellenőrzések megállapításainak alátámasztásához, az általánosítható következtetések levonásához hozzájárultak **a központi költségvetés 25 fejezetének intézményeitől, az alapkezelő szervezetektől és az igazolásokat kiadó szervezetektől kérdőív, illetve tanúsítvány formájában bekért adatok, pénzforgalmi kimutatások.** A jelentésben előforduló szervezeti és egyéb rövidítések értelmezését a csatolt rövidítési jegyzék segíti. A mellékletek **a központi költségvetési szervek, továbbá az alapkezelő szervezetek adatszolgáltatása alapján összeállított táblázatokat tartalmazzák.** A **táblázatokban feltüntetett adatok** az adatszolgáltatás pontatlanságai miatt csak **nagyvonalú következtetések levonására alkalmasak.** (A pontatlanságot részben az magyarázza, hogy a pénzforgalmi kimutatások rendre nem írta elő a közbeszerzési adatok elkülönített nyilvántartási kötelezettségét, részben pedig az, hogy az adatszolgáltatásra viszonylag rövid idő állt rendelkezésre.)

Ezúttal az Állami Számvevőszék ellenőrzése egy új - emellett széles gazdálkodói kört érintő - szabályozás gyakorlati érvényesülését tekintette át. Ezért az ellenőrzés a szabályozással összefüggő kérdésekre nagyobb hangsúlyt fektetett. A tapasztalatokra alapozott főbb megállapítások, javaslatok elsősorban a szabályozás napirenden lévő korrekciójánál hasznosíthatók.

## **I. ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK**

### **1. Közbeszerzések szabályozási háttere**

A Kbt. megalkotásával mindenképpen korszerű, **EK irányelveket figyelembe vevő új jogintézmény** (eljárási rend) bevezetéséről lehet beszélni. Emellett az új versenytörvény elfogadása révén 1997. évtől egyértelműen elkülönültek a közbeszerzések szabályszerűségi, valamint a piaci magatartás, üzleti tisztesség követelményei. A Kbt. megjelenése **mérföldkőnek tekinthető a közpénzek**

**felhasználásának nyilvánossá tételében.**

A Kbt. a közpénzek felhasználásának rendkívül széles körét - árubeszerzéseket, szolgáltatásokat, építési beruházásokat - érinti, ezek értékhatárától függően tette kötelezővé a törvényi eljárási módok alkalmazását. Az értékhatár alatti beszerzések szabályait - az államháztartásról szóló (többször módosított) 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) felhatalmazásával élve - kormányrendelet állapította meg. Ezzel vált zárttá - értékhatártól függetlenül - a közbeszerzések (közpénzekből megvalósított beszerzések) szabályozási rendszere.

Következetesebben szükséges hangsúlyozni, hogy az értékhatárt el nem érő beszerzések is közbeszerzésnek minősülnek. A törvényes eljárási rend alapvetően az árubeszerzések gyakorlatát vette figyelembe, ezért a szabályzás a közbeszerzések tárgya szerint (pl. szolgáltatás) további finomításokat igényel.

A Kbt. felhatalmazása alapján indokolt kormány szintű szabályozások kiadásának elhúzódnia, a már kiadott rendelkezések (Kbt., Korm. rendeletek, határozatok) módosítási igényei általánosságban a közbeszerzések alanyai számára teremtett bizonytalan helyzetet, részben a központosított közbeszerzések kiforrottságára utaltak. A Kbt. előírásainak értelmezésében a Közbeszerzések Tanácsa ajánlások kiadásával igyekezett segítséget nyújtani. Ezek hasznossága egyértelmű, azonban nem jogszabályok, így betartásuk sem kötelező.

A központosított közbeszerzésekről rendelkező jogszabályok kiadását - a központosítás előnyeire történt általános hivatkozásokon kívül - konkrét gazdasági elemzések nem előzték meg. Ezért az alanyi hatály kiterjesztésére és az országosan kiemelt termékek széles körére tekintettel az ésszerű differenciálás eszköze egyedül az állami normatívák célirányos meghatározása lehet. (Ezt támasztja alá, hogy pl. az üzemanyag normatíva általános termékleírásában tettek - egyébként az alanyi kört érintő - kivételt.)

Előnyösebb megoldást a központosítás - eredetileg tervezett - alulról építkezése jelentett volna. A szabályozás jelenlegi keretei között a központosítás hatékonysága nagymértékben függ a beszerző szervezetek működésének eredményességétől. Ugyanakkor az állami normatíva kialakítás felelősei és a beszerző szervezetek közötti munkamegosztás sincs teljes összhangban. Nem célszerű a negatív tapasztalatok visszacsatolását megvárni. Gazdasági számításokkal, hatásvizsgálattal (esetleg az értékelemzés módszerének felhasználásával) lehet megalapozottabbá tenni az országos, illetve fejezeti vagy ágazati központosítások megfelelő arányát.

A Kbt. mind a személyi hatályát, mind a beszerzések tárgyát tekintve a minél tágabb fogalomkör meghatározására törekedett, érvényesítve a közpénz felhasználások nyilvánossá tételének igényét. A szabályozás elsősorban az értékhatárok megjelölésével emelt korlátot. A kivételek meghatározása szűk körben és nem feltétlenül következetesen történt, az ellenőrzés tapasztalatainak ismeretében korrekciót igényel.

Elsősorban a titokvédelemmel összefüggő kivételek rendezési igénye merült fel. Emellett célszerű átgondolni a nagy értékű komplex rendszerek közbeszerzési eljárásainak (pl. a haditechnikai fejlesztések), a minősített ("M") időszak céljára eszközölt közbeszerzések, valamint az állami feladatvállalással kapcsolatos

**kötelezettségek** (pl. "M" kapacitások fenntartása, fogvatartottak munkáltatása) összehangolását a Kbt. alapelveivel. Egyes költségvetési fejezeteknél az **általánostól eltérő** - pl. a fegyveres erők és rendészeti szervek hierarchikus működéséből adódó - **gazdálkodási sajátosságokat** a központosított közbeszerzések kormány szintű szabályozása keretében indokolt figyelembe venni. Az Áht. és végrehajtási rendeletei képezik a költségvetési gazdálkodás általános érvényű szabályozási hátterét. Ezek módosításai, valamint az éves költségvetési törvények a **szabályozás folyamatos korszerűsítését** tükrözik. Így egy fejlesztés alatt lévő gazdálkodási rendszerhez kapcsolódott a Kbt. megjelenésével a közbeszerzések (a gazdálkodás egyik elemének) eljárási rendjének szabályozása. **költségvetési gazdálkodásra és a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó előírásokat azonos célkitűzéssel** - a közpénzek hatékony felhasználásának és ellenőrizhetőségének igényével - **határozták meg**.

A célkitűzésekben érzékelhető összhang ellenére - a korszerűsítés adott fokán - tapasztalhatók **ellentmondásos helyzetek**, melyek részben a **szabályozási hiányosságok kiküszöbölésével**, részben a **gazdálkodási előírások módosításával megoldhatók**. Ezt támasztja alá, hogy a költségvetési gazdálkodásban 1997. évtől hatályos rendelkezések már kedvezőbb feltételeket biztosítanak a közbeszerzések előírás szerű végrehajtásához. Az **ellentmondásos helyzetek alapvető forrása**, hogy a központi költségvetési szervek az államháztartás hierarchikus rendszerében gazdálkodnak, ami különbséget tett gazdálkodási jogosítványaikban, behatárolta kötelezettségvállalásaikat, fizetőképességüket stb.

A költségvetési szervek különböző gazdálkodási jogosítványaira visszavezethető értelmezési problémák áthidalására a Közbeszerzések Tanácsa ajánlást tett közzé. Ez segítette az összevontan vagy önállóan végezhető beszerzések értékhatár függőségében az eligazodást, de **érdemi megoldást a jogszabályi háttér teljes összhangja és erre alapozva a gazdálkodás végrehajtási szintjén a szabályozás teljes körűvé tétele jelenthet**.

A költségvetési gazdálkodás **kötelezettségvállalással kapcsolatos rendelkezései** csak a tárgyévi fizetési kötelezettségnél egyértelműek (a jóváhagyott kiadási előirányzatok mélységéig vállalható). Az 1996. évtől hatályos szabályozás már lehetővé teszi a **tárgyéven túli fizetési kötelezettség** vállalását. Ebben a mérték meghatározása (nem veszélyeztetheti a rendeltetés szerű működést) a költségvetés tervezés eddigi gyakorlatában még nem adott a költségvetési szerv számára biztonságos támpontot. A megoldást ezen a téren az **államháztartásban a gördülő tervezés gyakorlattá válása** jelentheti, ez a szabályozási háttér mindaddig csak elvi lehetőséget teremt.

Az **átláthatóság és nyilvánosság** egyik **alapvető biztosítékának** - az új szabályozásban - a **jogorvoslatok intézménye** számít. A törvényi szabályozás azonban a véletlenre bízva, hogy a nem elhanyagolható cselekmény - az eljárás mellőzése - egyáltalán kiderüljön. Így azokban az esetekben, amikor **megkerülik a Kbt. alkalmazását**, a törvényben meghatározott **jogkövetkezmények** a **jogsértőknek nem teljes körét érintik**. A **megoldás** iránya a **költségvetési gazdálkodás szabályainak tudatos érvényesítése lehet**, a felelősség kérdésében ugyanúgy, mint az ellenőrzés terén. A Kbt. erre csak felszínesen utalt azzal, hogy a

Döntőbizottság egyéb jogszabály megsértésére utaló körülmény észlelése esetén azt köteles jelezni az illetékes hatóságnak (nyomozó hatóságnak), továbbá az Állami Számvevőszéknek és a Kormányzati Ellenőrzési Irodának. Ez azonban nem több egy szignalizációs kötelezettségnél, sőt **figyelembe sem vették** a megnevezett szervezetek **pénzügyi-gazdasági ellenőrzésben betöltött funkcióját**.

A Kbt. nem hivatkozik közvetlenül a **költségvetési intézmények közbeszerzéseinek ellenőrzésére**, az ilyen jellegű ellenőrzések végrehajtásának mégis **van jogszabályi háttere** (Áht. 120. §, 121. §), csak **élni kell ezzel a lehetőséggel**. A fejezetek felügyeleti költségvetési ellenőrzése lehet a legalkalmasabb eszköz a közbeszerzési eljárások jogtalan mellőzésének felderítésében. Ehhez azonban **érdemes a fejezetek költségvetési információs rendszerét úgy kialakítani**, hogy az előirányzatok között a **közbeszerzések költségadatai** egyértelműen **azonosíthatók legyenek** (pl. a 158/1996. (XII.26.) Korm. rend. 4. § (4) bekezdésében biztosított lehetőség kihasználásával).

A közbeszerzések - a közpénzek átlátható, hatékony felhasználása - nem nélkülözhetik megfelelő **információbázis kialakítását**, az **információáramlások célirányos megszervezését**. Ezek lehetnek elsődlegesen a működéshez, tájékoztatáshoz szükséges információs csatornák és nem elhanyagolhatóan az ellenőrzéseknél hasznosítható, elemzéseket kiszolgáló adatgyűjtő és feldolgozó rendszerek.

A közbeszerzések eljárási rendjéből adódóan az **információs bázisok létesítése három nagyobb területet érint**: a közbeszerzések **legfőbb szakmai szervét** (Tanácsot, illetve intézményrendszerét), a **központosított közbeszerzések intézményrendszerét** (PM, IKIM, MEH, BM), valamint az **államháztartás pénzügyi információs rendszerét**. Ezek csak az információs adatok forrása, illetve feldolgozási helye szempontjából különülhetnek el, az eredményesség feltétele felhasználási oldalról a területek **integrált működése** lehet. Az információbázisok kialakítása szakaszában sajnálatos módon az integrálás elve nem érvényesült, az egyes területek informatikai fejlesztése eltérő szintet ért el, ezen a téren a kommunikáció sem kielégítő.

A **költségvetési intézmények** a közbeszerzésekkel kapcsolatos feladataikat - kevés kivétellel - **nem szabályozták**, ami összefügg az ez irányú kötelezettség előírásának elmaradásával is. A Kbt. végrehajtási szabályaira kiterjedő kormányrendelet tervezete szerint várható az intézményi szabályzás elrendelése. Ebben azonban helyreigazítást igényel, hogy az intézmény a szabályzatát csak tájékoztatásul juttatná el a felügyeleti szervéhez (mivel ez ütközne a költségvetési gazdálkodás alapelveivel).

A **fejezetgazdák** a Kbt. szelleméhez igazodva általában **nem láttak feladatot az intézményi közbeszerzések direkt szabályozásában** sem. Olyan költségvetési fejeztek foglalkoztak a közbeszerzések szabályozásával, ahol már korábban - valamilyen mértékben - központosított volt a beszerzés (HM, BM). A **fejezetgazda szerepkör közvetett módon mégis beleszólhat** az intézményi **közbeszerzések végrehajthatóságába** (feladatváltozások, előirányzatmódosítások, engedélyeztetések stb.) Ezek kereteit **fejezet szinten kell deklarálni** (SZMSZ, Gazdálkodási Szabályzat stb.), illetve **aktualizálni**. Ezzel még nem sérül az

intézményi közbeszerzés autonómiája, sőt biztonságosabbá teheti a végrehajtást.

## 2. Központi intézményrendszer működési feltételei és gazdálkodása

A **Közbeszerzések Tanácsa** (továbbiakban: Tanács) és állandó munkaszervezete a **Titkárság**, a jogorvoslatokban eljáró **Közbeszerzési Döntőbizottság** (továbbiakban: Döntőbizottság), valamint a közzétételekben illetékes **Szerkesztőbizottság együttesen** - az egyszerűbb kezelhetőség érdekében a továbbiakban - a törvényben előírt közbeszerzési eljárások **központi intézményrendszerének** elnevezve szerepel. (Az intézményrendszer gyűjtő fogalom használata a Tanács esetében - a társadalmi testületi jellegére, időszakos működésére tekintettel - nem egészen helytálló, mint az sem, hogy a Tanácsot a Kbt-ben önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervnek minősítették. A költségvetési források alapvetően a titkársági, döntőbizottsági és a szerkesztőbizottsági feladatok ellátását biztosítják.)

A Tanács létrehozásáról intézkedő **Kormányhatározat késedelmes megjelenése tovább gyűrűzött az intézményrendszer kiépítésében is**. A szervezetkialakítás időszükségletéből megállapítható volt, hogy a Kbt-ben megjelölt határidők elvileg végrehajthatók voltak. Amennyiben nem késik a Kormány és miniszterei által kijelölt tanácsstagok megbízása, az intézményrendszer az eljárási rend hatálybalépését megelőzően - az eredeti elképzeléseknek megfelelően - kezdhette volna a működését.

Az **Országgyűlés kizárólagos felügyelete alá helyezéssel** - feltételezve a közbeszerzések kormányirányítás alatt álló ajánlatkérőinek jelentős arányát - a jogalkotói szándék a **Tanács kormányzati függetlenségének biztosítása** volt. Ezen túl azonban a függetlenség tekintetében a törvényi szabályzás több szempontból nem következetes. Egyrészt a Kbt-ben Tanácsra ruházott feladatokhoz nem feltétlenül kapcsolható a függetlenség igénye. Másrészt a kormányzati oldalról delegált tanácsstag elnökké választása teremt ellentmondásos helyzetet.

A közbeszerzések legfőbb testületének **OGY** vagy **Kormány alá rendelésében** - a nemzetközi tapasztalatokat is figyelembe véve - jelentőséggel bír, hogy mennyiben határoztak meg részére ellenőrzési feladatokat. (Ehhez megfelelő apparátussal ugyanis a kormányzati szervek rendelkeznek.) A hatályos szabályozási keretek között **pro és kontra érvek egyaránt felsorakoztathatók** a kormányzati függetlenség megítéléshez. Az **OGY dönthet** abban a kérdésben, hogy **fenntartja a Tanács függetlenségét**. Ez esetben ezt **következetesen kell érvényesíteni a költségvetési gazdálkodás szabályozásában** is (pl. a költségvetés szerkezeti rendjébe történt besorolással, előirányzatmódosítási jogkörök meghatározásánál stb.).

A Közbeszerzések Tanácsa részére **törvényben előírt "figyelemmel kísérés"** - a jogalkotói szándék szerint - egyfelől a jogszabály kezdeményezés és véleményezés feladatainak ellátását, másfelől a minősített ajánlattevőkkel kapcsolatos teendők megalapozását szolgálja. A Közbeszerzések Tanácsa a jogszabályok alkotásának,

módosításának kezdeményezésével összefüggő feladatainak a Közbeszerzési Döntőbizottság tapasztalatait és az intézményhez érkezett jelzéseket figyelembe véve tudott eleget tenni. A minősített ajánlattevők pályáztatásánál - mivel a bevezetés időszakában kevésbé lehet a gyakorlati tapasztalatokra építeni - általános gazdálkodási szempontok szerint szelektáltak. Egyébként az OGY részére készített beszámolóban is hangsúlyt kapott, hogy **a szerződések teljesítésének figyelemmel kísérésére a Közbeszerzések Tanácsának nincsenek eszközei**. A Kbt-ben a Közbeszerzések Tanácsa részére előírt feladatok végrehajtását eredményesebbé teheti az **információbázisának rendszer szemléletű fejlesztése** és a kiszolgáló apparátusban az **elemző munka erősítése**. A Kbt. előírásaiból nem következik egyértelműen, milyen tevékenységet végezhet a Titkárság, és mely feladatokat kell a Tanácsnak, illetve a tanácstagoknak személyesen elvégezni.

A közbeszerzések legfőbb szerve, a **Közbeszerzések Tanácsa időszakosan működő testület**. Ezért a hozzárendelt **Titkárságnak a hagyományos titkársági feladatoknál szélesebb körű tevékenységet kell folytatnia**. Ezt azonban úgy a jogszabályi háttérben, mint a belső szabályozással (SZMSZ-ben) egyértelművé kell tenni. Ehhez igazodóan kell az apparátus munkáját megszervezni és működésének feltételeit biztosítani.

A közbeszerzési eljárások számszerűen nagyságrenddel meghaladták a - törvényjavaslat előkészítésénél - becsült értéket. Következésképpen **kevesebb jogorvoslati eljárást feltételezve állapították meg a Döntőbizottság induló létszámát**. (Ténylegesen kétszer annyi jogorvoslati eljárást kellett 1996. évben lefolytatni.) Különösen a kis létszám (6 fő) mellett okozott gondot a **megfelelő szakember összetétel biztosítása**, a szűk keresztmetszetet elsősorban a jogász kapacitás jelentette.

A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos közlemények és hirdetmények közzététele a nyilvánossági alapelv érvényesülésének fontos eszköze. Az ebben közreműködő szerv a **Szerkesztőbizottság**, a jogszabályban meghatározott közzétételi, nyilvántartási, lektorálási feladatokat látja el. Ebből eredően az **új eljárási rendszer bevezetésével együtt járó problémák jelentős része** - hirdetmények nem várt volumene, ajánlatkérők gyakorlatlanságából adódó hiányosságok korrekciója stb. - **ennél az apparátusnál jelentkezett**.

A Szerkesztőbizottság 1996. évben megbízásos jogviszonyban, lényegében változatlan létszámmal foglalkoztatott külső munkatársakat. A megbízási szerződések a **tagok feladatát a jogi lektor fogalmában határozták meg**, annak **további részletezése nélkül**. Ezzel is összefüggésbe hozhatók a hirdetmények befogadásánál az **egységes szemlélet hiánya** és a **munkamegosztás aránytalanságai**. Ezáltal az elhelyezési, tárgyi feltételek biztosítása nem terhelte a költségvetést, ugyanakkor a nyilvántartási adatok feldolgozásának technikai háttere sem állt rendelkezésre.

Kedvezőbb feltételeket biztosított, hogy ez év júniusától a szerkesztőbizottsági munkát a Titkárságra telepítették (ehhez két főállású munkatársat foglalkoztatnak). Az **ügyforgalom tervezhetőségének bizonytalanságai** indokolják, hogy továbbra is éljenek a **megbízásos jogviszony** fenntartásával is. Ennek **arányát azonban megfontolás tárgyává kell tenni**, mivel a megbízott lektorok "szabadidejükben",



főfoglalkozásuk mellett látják el a szerkesztőbizottsági feladatokat. A közbeszerzési eljárások hirdetményei gyakoribb megjelentetésének szűk keresztmetszetét a lektori munka időigényessége és nem a nyomdatechnikai kapacitás jelenti.

A Közbeszerzési Döntőbizottság és a Szerkesztőbizottság munkaterhelése továbbra is függvénye a közbeszerzési eljárások számszerű alakulásának, illetve minőségi jellemzőinek. Ezzel együtt az eddigi tapasztalatok alapján, illetve a későbbiekben a **közbeszerzések információs adatainak felhasználásával a felkészülés megalapozottabbá tehető**. Továbbá a munkaszervezés javításával az időszakos túlterhelések könnyebben áthidalhatóvá válnak.

A közbeszerzési eljárásokban kiemelt szerepe van - az ajánlatkérői hirdetmények, tanácsi ajánlások, döntőbizottsági határozatok és egyéb közlemények közzétételében - a **Közbeszerzési Értesítő** megjelentetésének. Ebben időszakos zavart okozott egy azonos elnevezésű időszaki lap magánkiadása. A **művelődési tárcsa részéről** - ennek nyilvántartásba vételénél, majd az engedély későbbi fenntartásánál - **nem mérték fel**, hogy a **magánlap megjelenésével és címével egy hivatalos lap benyomását keltette**. Ezáltal **alkalmas volt az ajánlattevők megtévesztésére**, ugyanis a Közbeszerzési Értesítő megjelenési idejének jogkövetkezményei vannak (Kbt. 29. § (6) és (8) bekezdései). Hosszabb időszak elteltével tudatosodott csak a közbeszerzés szereplőinél, hogy az eljárásoknál a hivatalos lap megjelenési időpontja az irányadó.

A központi intézményrendszer működéséhez 1996. évben az OGY fejezet **"Közbeszerzések Tanácsa" költségvetési címen** határoztak meg költségvetési előirányzatokat. Ténylegesen nem a Tanács, hanem csatolt intézményeinek működési kiadásait finanszírozzák ezen a címen. Új szervezetek létrehozására tekintettel a tervelőirányzatok becsült összegek voltak. A **saját bevételek túlteljesítése** adott lehetőséget a nem tervezett, illetve az év közben felmerült újabb szükségletek finanszírozására. Az eredeti előirányzatot meghaladó többletbevételt a költségvetési törvényben megengedett mértéken belül használták fel. A többletbevételek központi költségvetést megillető hányadát a pénzmaradvány részeként mutatták ki. A **többletbevételek nagyságrendjét figyelembe véve** az 1997. évi **költségvetési támogatást** - az 1996. évi összeg közel felére - **csökkentették**.

1996. évben a saját bevételek kisebb hányada (4,7 %-a) a **Döntőbizottság által kiszabott és ténylegesen befizetett bírságokból** származott. Erre az adott lehetőséget, hogy a **Kbt.** csak a bírságfizetési kötelezettségről rendelkezett, **elszámolására nem adott útmutatást**. A jogalkotók nem vették figyelembe az Áht. előírásait (10. § és 11. §). A szabályozás kiegészítésénél indokolt figyelembe venni, hogy a **kiszabott bírságból befolyó összegek saját bevételként történő felhasználása a költségvetési tervezés elveivel nem találkozik** (mivel olyan bevétel, ami nem a költségvetési szerv alaptevékenységének ellenértéke - 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 14. § a) pont.).

A **költségvetési szerv gazdálkodásában** a számviteli előírásokat betartották. Az induló időszak restanciájával magyarázható, hogy a gazdasági ügyintézésben néhány esetben késedelem mutatkozott. Nem kellő gondossággal kötöttek

szerződést a Közbeszerzési Értesítő 1996. évi kiadásáról. A szerződés alapján a lapkiadóval nem volt részletes költségelszámolás, így az a költségvetési gazdálkodás oldaláról ellenőrizhetetlenné vált. A nettó elszámolás következtében az Áfa fizetési kötelezettség teljesítésénél előírásoktól eltérő (1992. évi LXXIV. tv. 43. §) megoldáshoz folyamodtak. 1997. évre más lapkiadóval kedvezőbb feltételekkel kötöttek szerződést. Ennek a részletes elszámolásra utaló pontjait a gyakorlatban is érvényesíteni kell.

A **költségvetési szerv cím szerinti besorolása** hozta magával, hogy az Áht. alapján, eltérő szabályozás hiányában fejezetgazdának az OGY Hivatalának főigazgatója tekinthető. Ennek ellentmond, hogy a Kbt. szerint a Tanács fogadja el saját költségvetését (15. § (1) bek. 1) pont), mivel közvetlenül az OGY felügyelete alatt álló önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv (11. § (2) bek.). Ez a tisztázatlan helyzet egyes esetekben - az indokoltság ellenére - szabálytalannak is minősíthető megoldás forrásává vált (pl. illetménykategóriák meghatározásánál). Ezért a **jogszabályi rendezés feltétlenül szükséges**, ami lehet az önálló fejezeti jogosítvány biztosítása vagy a kapcsolódó szabályozásban (Áht., Ktv. stb.) az indokolt eltérések deklarálása.

Hasonlóan ellentmondásos helyzet okozója az Áht-val előírt (88. §) **alapító okirat készítési kötelezettség**. Ez a közbeszerzések központi intézményrendszerén kívül **más közvetlenül OGY alá rendelt államhatalmi, illetve fejezeti rangú nem miniszteriális szervet is érint**, mivel ezek alapításáról általában jogszabály intézkedett.

A Tanács, Titkárság, Döntőbizottság nagy hangsúlyt fektetett az **új eljárás terjesztésére konzultációk, előadások tartásával**. Saját ismeretüket **nemzetközi szemináriumokon, értekezleteken való részvétellel, tapasztalatcserék útján bővítették**. A közbeszerzések alanyainak szervezett oktatása még soron következő feladat. Ezt a célt világbanki segély is támogatná.

A Tanács - a helyszíni ellenőrzés időszakában - már rendelkezett egy **oktatási koncepció** tervvel, ez azonban nem teljesen egyezett a világbanki segélyegyezményben feltüntetett támogatási célkitűzésekkel. Egyet lehet érteni, hogy közös cél az ajánlatkérői és ajánlattevői oldal képzettségi szintjének növelése. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a **világbanki segély és a közpénzek felhasználása is a közbeszerzési irányelvek korszerűsítésének, szabványdokumentációk kidolgozásának és a köztisztviselők képzésének támogatását hangsúlyozza**.

### **3. Központi költségvetési szervek közbeszerzéseinek főbb tapasztalatai**

A közbeszerzésekről ez ideig rendelkezésére álló értékek figyelembevételével a **központi költségvetési szervek és intézményeik** (továbbiakban: intézmények) **eljárásaihoz kapcsolódott az összesített közbeszerzési érték közel egynegyede**. A lefolytatott eljárások számszerűségét tekintve az arányszám kedvezőtlenebb, 20 % körüli. Az intézmények közbeszerzéseinek összértéke 1996. évben **25-30 Mrd**

**Ft nagyságrendre becsülhető** (mivel pontos adatok sem a közbeszerzések eredményhirdetési közleményei alapján, sem az ellenőrzéshez bekért költségvetési adatok feldolgozásából nem nyerhetők).

A Kbt. várható kihatásának - 1993. évi zárszámadás alapján pénzügyi tárca által - becsült adatai szerint a **törvény alkalmazásánál számításba vehető közbeszerzési összegek 36,6 %-ánál feltételezték a versenyeztetés bekövetkezését**. Azon **intézményeknél**, melyek a **Kbt. előírása szerinti közbeszerzéseket hajtottak végre**, ez az arány átlagosan 32 % volt, **megközelítőleg a becsült érték szerint alakult**. (A dologi előirányzatok 23,9 %-át, a felújítási, felhalmozási előirányzatok 48 %-át érintették a törvényben meghatározott eljárások.) Az **elvileg szóbajöhető kiadási** - dologi, felújítási, felhalmozási - **előirányzatok teljes összegéhez viszonyítva** (beleértve a Kbt-t 1996. évben nem alkalmazó intézmények költségvetési előirányzatait) a versenyeztetési arány 20,9 %, jóval a **prognosztizált érték alatt maradt**.

A központi költségvetési szervek - számszerűsített lehetőségektől elmaradó mértékű - közbeszerzési aktivitása elsősorban a **törvény hatályossá válása előtt kialakult jelentős szerződésállomány** függvénye. Ez nem jelenthette automatikusan a versenyeztetés megkerülését, mivel annak korábbi - a központi költségvetési szervek esetében szintén értékhatárhoz kötött - előírásai a Kbt. hatálybalépéséig érvényben voltak (36/1988.(VIII.16.) PM rendelet). Az áthúzódó hatás **elsősorban az 1996. évet érintette**, folyamatos csökkenésével lehet számolni. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az 1996. évi tényleges kifizetések függvényében a **Kbt. előtt kötött szerződések kifutása** és a **Kbt. betartásával létrejött szerződések áthúzódó hatása 1997. évtől együtt érvényesül**.

A Kbt. hatálybalépésekor érvényes, **több évre áthúzódó szerződésállomány értéke** - a központi költségvetési szervek adatszolgáltatása alapján - **68 Mrd Ft**, ami több mint kétszerese az 1996. évben a Kbt. alkalmazásával elért közbeszerzési értéknek. (A keretszerződések 90 %-a 4-5 tárcához köthető, ami a költségvetési előirányzataik - ezen belül a beruházásaik - nagyságrendjével függ össze. A teljesítések áthúzódása az **építési beruházásoknál a legnagyobb arányú** (meghaladta a 60 %-ot), **jelentős még a szolgáltatásoknál** (40 % körüli), az árubeszerzések esetében 20 %-körül alakult.

A központi költségvetési szervek általában a jogszabályok betartásával igyekeztek végrehajtani közbeszerzéseiket. Megtalálható volt a **Kbt-ben meghatározott eljárások mellőzésére irányuló törekvés** is vagy a **több szabadságfokot biztosító eljárás típusok választása**. Az új eljárások alkalmazásának első évében a mellőzés tulajdonképpen legálisan, az átmeneti időszakban nagy számban kötött keretszerződések formájában nyilvánult meg.

Az értékhatárt elérő közbeszerzéseknél a törvényes eljárás mellőzéséért nem minden esetben az adott intézmény volt felelős, abban szerepet játszott a **fedezetül szolgáló előirányzat késedelmes megnyitása**, valamint a **központosított közbeszerzések rendezetlensége** is. A **finanszírozási problémák** azonban **tipikusan** - nem az eljárások elmaradását, hanem - **az egyszerűbb, gyorsabb eljárástípusok választását motiválták**. A költségvetési gazdálkodás keretei között megszokottnak tekinthető folyamatok - előirányzat módosítások, átcsoportosítások,

maradványfelhasználási lehetőségek stb. - nem biztosítottak (biztosítanak) stabil, megbízható háttérrel a közbeszerzések tervszerűsége alapján végrehajtásához.

**A tárgyalásos és gyorsított eljárások választásának indoklásai hasonlóan változatos értelmezéseken alapultak.** Ezek elsősorban az egyetlen alkalmas ajánlattevőre, a korábbi rendszerek, szolgáltatások bővítésére, kiegészítésére történt hivatkozások és a sürgősségi indokok megalapozottságát teszik kérdésessé. Az is előfordult, hogy azonos tárgyú közbeszerzésnél első esetben sürgősségi indokkal választották a tárgyalásos eljárást, a következő alkalommal korábban beszerzett dolog bővítésére hivatkozva szintén tárgyalásos eljárást folytattak le. Ezek tükrében **az intézményeknél az eljárástípus megválasztását kell megalapozottabbá tenni,** a tapasztalatok ismeretében a szabályozás is pontosítható, továbbá ilyen irányú ajánlások segíthetik az eligazodást.

A központi költségvetési szervek körében a **nyílt eljárások aránya alulmaradt** a közzétételi adatok alapján kimutatott - 70 %-ot közelítő átlagértéktől. Az arányok kedvezőtlen alakulásában - az általában megmutatózó hozzáálláson túlmenően - meghatározó volt, hogy az értékhatár feletti közbeszerzések közel fele a hagyományosan központosított beszerzéseket folytató tárcákhoz köthető. Ezeknél a nyílt eljárások számszerű elmaradására **a termékkör összetétele, sajátosságai részben magyarázatot adnak.** Ugyanakkor a központi beszerző szervek - a kialakult gazdálkodási rendben - az intézmények megrendeléseinek azok sürgősségét nem vizsgálják. **A költségvetési gazdálkodás tervszerűbbé tételével a megalapozatlan hivatkozások elkerülhetők.**

A központi költségvetési szervek közel felénél az **új feladatokat is a meglévő gazdálkodó szervezetek bonyolították.** A fennmaradó hányad inkább **külső szervezet** vagy **szakértőt alkalmazott,** néhány intézmény hozott létre új szervezeti egységet. Az arányokat magyarázza egyrészt a magas áthúzódság szerződés állomány, másrészt az alacsony előirányzattal rendelkező intézmények egyedi beszerzései nem estek a Kbt. hatálya alá. **A közbeszerzések nagyobb volumene** a már **kellő gyakorlattal bíró költségvetési szervezeteknél jelentkezett** a Kbt. alkalmazásának első évében.

Külső szervezet közreműködésének jellegzetes példája volt az **egészségügyi intézmények** (orvostudományi egyetemek) **közbeszerzése.** Ennél a korábban hatályos jogszabály mellőzésével kötöttek két évre szóló szerződést. (Az ellenőrzés felhívta a figyelmet az új szerződés kötésénél a Kbt. rendelkezéseinek betartására.) Az egészségügy példáján kívül **nem alakult még ki az intézmények közös beszerzéseinek gyakorlata.**

A közbeszerzések új eljárási rendjében részben a maximális biztonságra törekvés indítékából, de főként a megfelelő tapasztalatok hiánya miatt az **igénytámasztásba,** illetve **döntéshozatalba több szubjektív elem került,** esetenként **figyelmen kívül hagyták az előírásokat.** Ezek egyaránt megjelentek az ajánlati feltételek indokolatlanul szigorúbb követelményeket támasztó összeállításánál, az ajánlatok esetenként ezeket figyelmen kívül hagyó minősítésénél vagy az eljárási rendhez nem tartozó ügyintézési mód alkalmazásánál. Esetenként ezek jogorvoslati eljárást vontak maguk után.

Kedvezőnek értékelhető, hogy a **közbeszerzési eljárások többsége eredménnyel**

**zárult**, az intézmények az eljárások 8,5 %-át minősítették eredménytelennek. Az eredménytelenség okai között kiemelkedett, hogy az esetek felénél nem volt megfelelő ajánlat. A központi költségvetési szervek eljárásainak kis hányadánál (12,8 %) folytattak le jogorvoslati eljárást. Ugyanakkor a Döntőbizottság által lefolytatott **jogorvoslati eljárások közel fele érintette a központi költségvetési szerveket, melyek 50%-ánál hoztak elmarasztaló határozatot.**

A **közbeszerzések átláthatóságának, tisztaságának megítélése** a kialakult gyakorlatban mindössze az **eljárástípusok arányaira** és a **jogorvoslatok tapasztalataira épül.** Ebből az a felszínes következtetés adódhat, hogy kevésbé feleltek meg a nyilvánosság követelményeinek. A korrekt értékelésnél azonban azt is figyelembe kell venni, hogy **több esetben éppen a nyílt eljárás kötelezettségei korlátozhatják a közbeszerzés eredményességét** (pl. komplex rendszerek tendereztetésénél, speciális beszerzéseknél).

A jogorvoslati eljárásokat 1996-ban minimális kivétellel az ajánlattevők kezdeményezték, ami kétségtelenül összefügg a nyilvánosság erősödésével. Ez azonban nem elegendő az átláthatóság általános megítéléséhez. (A Közbeszerzések Tanácsa már jelezte, hogy a Kbt-vel szabályozott rendszerben nincs információja a tárgyalásos eljárások jogszerűségéről, a törvény megkerülése pedig előtte teljes egészében rejtve marad.) **A jogorvoslati eljárások alapvetően a verseny tisztaságával összefüggő szempontokat biztosítják.** Ezért a **nyilvánossági követelmények teljesülésének értékelését** és nem utolsósorban a szabályszerű végrehajtás ellenőrzését **célszerűbb a költségvetési gazdálkodás adataira építeni.**

Az intézmények közbeszerzéseit **felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzések** keretében - kifejezetten a Kbt. és a kapcsolódó jogszabályok érvényesülésével összefüggésben - **általában nem vizsgálták.** A közbeszerzésre irányuló ellenőrzések **1997. évtől kezdődően jelentek meg az ellenőrzési tervekben.** Eseti jelleggel konkrét eljárások ellenőrzése a szabálytalanságok feltárására vagy éppen a szabálytalanság körülményeinek tisztázására irányult. A tárgyilagos megállapításokat néhány esetben a körülmények mérlegelése alapján nem követte felelősségrevonás.

A Kbt. értelemszerűen kétféle elbírálási szempont alkalmazására adott lehetőséget. **Az ajánlatkérő felelőssége a legelőnyösebb vagy a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatással bíró ajánlat elfogadása.** Előfordult azonban, hogy a legelőnyösebb ajánlatok elfogadásánál a legkedvezőbb árat még a súlyozásának megfelelő mértékben sem vették figyelembe. A törvényi szabályozás biztosítja az intézmények valós szükségleteihez igazodó beszerzéseket, de a **költségkímélő megoldás választását az intézmények nem hagyhatják figyelmen kívül.**

A közbeszerzések hatékonyságának objektív megítélése még nehezebb feladat, mivel a **megtakarítások egyértelműen nem számszerűsíthetők.** Az ellenőrzés kísérletet tett arra, hogy a központi költségvetés intézményei kimutassák a közbeszerzési eljárásaikhoz közvetlenül kapcsolódó kiadásokat, bevételeket (esetleg a megtakarításokat is). Az **ellenőrzés rendelkezésére bocsátott közbeszerzési adatok** olyan mértékben voltak pontatlanok, hogy **csak felszínes következtetések levonására használhatók.** Meg kell jegyezni, hogy az

intézmények adatszolgáltatását - a munkaráfordítás terhei mellett is - a költségvetési fejezetek általában szükségesnek, intézkedéseik meghozatalához hasznosnak ítélték.

A közbeszerzések **költségvetést kímélő hatásának kimutatása** - annak információs háttere nélkül - **még a becslésekkel is rendkívül szélsőséges eredményt hozott**. A központi költségvetési szervek 1996. évre a közbeszerzéssel kapcsolatosan megadott szempontok figyelembevételével (új szervezetek létesítésének, valamint közreműködő szervezetek és külső szakértők foglalkoztatásának költségei, a közzététellel és dokumentáció készítéssel összefüggő díjak, intézményt ért kár stb. címén) mindössze 412 M Ft összegű kiadást jeleztek. (Ennek közel 80 %-a a honvédelmi tárca kimutatásában szerepelt.) A kimutatott bevétel mindössze 129 M Ft, a megtakarítás 85,7 M Ft volt. **Ezek az adatok ugyanúgy nem fedik a valóságot, mint a közzétételi adatok alapján becsült évi néhány Mrd Ft-os megtakarítási összeg.**

A Kbt. alapján végrehajtott közbeszerzésekkel kapcsolatban felmerült költségek, bevételek elkülönítéséről a gazdálkodási szabályok ez ideig nem rendelkeztek. A **tisztánlátást** a központi költségvetési szervek körében a **közbeszerzések pénzforgalmi adatainak elkülönített gyűjtése, feldolgozása jelentheti**, ennek elrendelése mérlegelés tárgya lehet. Az nem vitatható, hogy a **tényleges ráfordítások ismerete alapozhatja meg objektíven a közbeszerzések szabályozásának korrekciós igényét**. Ettől függetlenül is szükséges, hogy az eljárási rend és a költségvetési gazdálkodás fogalomrendszere teljes összhangba kerüljön, amit a végrehajtás, majd az adatszolgáltatás értelmezési problémái egyaránt alátámasztanak.

Az országosan kiemelt termék körben - a jogszabályokban előírt - **központosított közbeszerzési eljárást első alkalommal 1997. II. negyedévében hirdettek meg**. 1996. évben a MEH közbeszerzéseire néhány intézmény csatlakozott (pl. üzemanyag beszerzés, CASCO biztosítás). Ezek közbeszerzési tapasztalataiból általánosítható következtetés nem vonható le. A **központosítással járó előnyök** - a vizsgálat megítélése szerint - a későbbiekben **csak akkor kamatoztathatók**, ha az **ajánlatkérők alaptervékenységéhez és igényéhez illeszkedő**, konkrét paraméterekkel előírt **termékcsoportokat (normatívákat) optimalizálva állítják össze**. Ennek módszere lehet az értékelemzés is.

A **költségvetési intézmények** ajánlati felhívásaikban **nem igényelték az értékelemzés módszerének alkalmazását**. Az IKIM és a Magyar Értékelemzők Társasága gondozásában az értékelemzés hazai célirányos alkalmazásával kapcsolatos tanulmány 1995. évben elkészült, a tárca az egyes modulok részletes kidolgozását tovább nem finanszírozta. A külföldi tapasztalatok szerint is az első értékelemzéseket értékelemzési szakértők végezték. A **központi költségvetési körben a módszer elsajátítása lehet az alapvető cél**. Pozitívan értékelhető, hogy a Kbt-ben figyelemfelhívás történt az értékelemzésre, de alkalmazhatósága inkább az ajánlatkérői oldalhoz (nem az ajánlattevőkhöz) köthető.

Az értékelemzés általánosan alkalmazható módszer, **konkrétan a közbeszerzésekre kidolgozott ajánlások még nem készültek**. Az értékelemzések hozama valószínűsíthetően a nagyobb volumenű beszerzéseknél jelentkezhet, ezért

bevezetesként a közbeszerzések központosításánál érdemes az alkalmazhatóságát figyelembe venni. Az **intézmények egyedi eljárásainál akkor lehet hatékony módszernek tekinteni**, miután az **ügyintézői körben köztudottá váltak az alapelvei**.

A **központi költségvetés egyes fejezeteinél** biztosított jelentős összegű (tízmilliárdos nagyságrendű) **előirányzatok felhasználása** - beruházási célprogramok megvalósítása keretében - **a vállalászási szférában történik**. Ezeknél a **költségvetési ellenőrzéseknek korlátozott lehetőségei vannak**. A Kbt. előírásainak betartására - a mintaként kiválasztott Rt-k esetében - megfelelően intézkedtek. Az is megállapítható volt, hogy a végrehajtás ellenőrzésére megfelelő apparátussal nem rendelkeztek.

#### **4. Elkülönített állami pénzalapokból finanszírozott közbeszerzések és az igazolások ügyintézése**

Az **elkülönített állami pénzalapok (Alapok) pénzforrást testesítenek meg**, ennek **figyelembevétele nélkül sorolták azokat a Kbt. alanyi köréhez**. 1996. évtől az Alapok jelentős részének elkülönített kezelése - a fejezeti gazdálkodási körbe utalással - megszűnt, mindössze 5 elkülönített állami pénzalap maradt. A közbeszerzések szempontjából a támogatásban részesített költségvetési intézmények (főként önkormányzatok, kisebb arányban központi költségvetési szervek) és vállalkozások vehetők számításba. Az alapkezelő szervezetek közbeszerzése elenyésző, mivel többségüknek nincs önálló gazdálkodási jogköre. Az alapkezelő szervezetek belső szabályzataikban, pályázati kiírásaikban, szerződéseik szövegezésében 1996. évben már általában hivatkoztak a támogatások felhasználásánál a közbeszerzési eljárás kötelező alkalmazására. Az **alapkezelők azonban elsősorban az Alapokból nyújtott támogatás célszerű felhasználásában érdekeltek** (a támogatottak a pénzt arra fordítják, amire kapták). **Ennek ellenőrzéséhez sem rendelkeztek megfelelő személyi feltételekkel**. A közbeszerzési eljárás lefolytatását - a támogatottra is érvényes törvényi rendelkezésre hivatkozva - a támogatási szerződésekben megkövetelték, de a tenderkiírás, a pályázatok elbírálása tekintetében általában szabad kapacitásuk sem volt az ellenőrzésre. Arról nem vezettek nyilvántartást, hogy mely esetekben írták elő a támogatottaknak közbeszerzési eljárás lefolytatását.

Az **alapkezelő szervezetek által végrehajtott néhány közbeszerzési eljárás** eredményességét - az új eljárási rend első évében - kevésbé lehet értékelni, **inkább formálisan tettek eleget a törvényi kötelezettségeknek**. (Azonos feltételekkel - így az ajánlatoktól eltérő - díjazással kötöttek szakértői szerződéseket; hároméves projekt befejezésére kiírt pályázat nyertese a korábban alkalmazott vállalkozás lett.) **Sajátos központosítással bonyolították az Útalapból finanszírozott közbeszerzéseket** (az UKIG és a KHT-k közötti munkamegosztásban). Ennek **rendezetlen a törvényi és belső szabályozási háttere**, bár az indokoltságát az eljárás eredményessége általában alátámasztotta.

Az alapfelhasználók közbeszerzéseinek áttekintéséből megállapítható volt, hogy a

**támogatások felosztott, alacsony összege következtében a beszerzések kisebb hányada esett a Kbt. hatálya alá.** Ezeknél általában betartották a törvény előírásait, illetve a szabadkézi vételre vonatkozó rendelkezéseket. Szakmai megfontolások számos esetben **meghívásos** vagy **tárgyalás eljárások lefolytatását indokolták.** A pályázatok elbírálásánál többször **figyelman kívül hagyták az ajánlattevői igazolások hiányát.**

Végeredményben az elkülönített állami pénzalapok **Kbt. alanyi hatálya alá sorolását a teljes körűsége törekvés motiválta** (valamennyi közpénzfelhasználás törvényes keretek között történjen) **anélkül,** hogy a **támogatások felhasználását előzőleg áttekintették volna.** A támogatásban részesülők (önkormányzatok, központi költségvetési szervek, vállalkozások stb.) egyébként is a törvény alanyi köréhez tartoznak. Az alapokból nyújtott támogatások **felhasználási sajátosságainak figyelembevételével érdemes áttekinteni,** hogy azok **miként illeszthetők a közbeszerzések új eljárási rendjébe.**

A Kbt-ben az ajánlattevők részére előírt **igazolások kiállítása az Alapoknál igényelt** - a feladat újszerűségére tekintettel - **nagyobb felkészülést.** Az igazolásokkal összefüggő ráfordítások mértéke - az összegek elkülönített nyilvántartási kötelezettségének hiánya miatt - utólag pontosan nem volt megállapítható. Hasonló okból a kiadott igazolások száma sem állapítható meg teljes körűen. **Néhány alapkezelő nyilvántartási adata viszont alátámasztja,** hogy az ajánlattevők **nem minden esetben tettek eleget az igazolások beszerzésére előírt kötelezettségnek.**

Az igazolásokat kiadó szervezetek következtetései szerint a **Kbt-ben előírt kötelezettség javította az adóbefizetések teljesítését, a tartozások kiegyenlítését.** Az ügyintézők (egy-másfél hetes) átfutási idejét figyelembe véve az igazolások ajánlatokhoz csatolása - a kötöttségen túl - nem akadályozhatta a közbeszerzési eljárások szabályszerű lefolytatását. Ugyanakkor a **kiállító szervezetek eltérő gyakorlata** (okmányformátumok, érvényességi időtartam, illetékfizetési kötelezettség) **az egyszerűsítés, illetve egységes kezelés igényét hozta felszínre.**

## **II. JAVASLATOK**

Az ellenőrzés összefoglaló értékelése alapján - a jelentésben részletezett megállapítások hasznosításra ajánlása mellett - a következőket **javasoljuk:**  
**az Országgyűlésnek**

**a közbeszerzésekről szóló törvény módosításánál:**

- ~ a **Közbeszerzések Tanácsa** - mint testület és mint központi költségvetési szerv - **hatáskörének, feladatainak, működési, gazdálkodási feltételeinek következetesebb rendezését;**
- ~ a **Közbeszerzések Tanácsa ajánlásai alapján egyes fogalmi meghatározások** (pl. árak, azonos tárgyú közbeszerzések), illetve **eljárási kötöttségek** (hatósági igazolás elfogadhatóságának) **pontosítását, jogszabályi szintre emelését;**
- ~ a **nyilvánosságot kevésbé biztosító közbeszerzési eljárások alkalmazási**



**feltételeinek** - megfelelő eligazítást nyújtó - **kiegészítését**;

~ a **titokvédelemmel kapcsolatos mentesség rendezését**, az érintett körön belüli nyilvánosság érvényesítése érdekében **differenciált eljárási rend kialakításának mérlegelését**;

~ a hazai közbeszerzésekben a **külföldi ajánlattevők részvételének egyértelműbb szabályozását**, távlatilag a nemzetközi tenderek közzétételi lehetőségnek megvizsgálását;

~ a jogkövetkezményként kiszabott **bírságok elszámolhatóságának szabályozását**;

**a Közbeszerzések Tanácsának**

~ a **közbeszerzések irányelveinek kialakításában, érvényesítésében** - a tapasztalatok figyelembevételével - **szerepvállalásuk pontosítását**;

~ a törvényben előírt **feladatok végrehajtását segítő, megalapozó információs igények meghatározását**, beleértve a hirdetményekből, ajánlatkérői összegezésekből, a központosított közbeszerzésekben és a pénzforgalmi kimutatásokból nyerhető adatok felhasználhatóságát;

~ az **állandó munka apparátus tevékenységét érintő elvárások, követelmények egyértelmű meghatározását**;

~ az **oktatási koncepció megvalósításánál** - a világbanki ajánlásokra és segélyprogramra is tekintettel - a **költségvetési gazdálkodás szempontjainak hangsúlyozottabb érvényesítését**;

**a Kormánynak**

**a törvény felhatalmazása alapján hatáskörébe utalt feladatok ellátásánál gondoskodjon:**

~ az államháztartás korszerűsítési folyamatában a **gazdálkodási szabályok és a közbeszerzések eljárási rendjének összhangjáról**, általánosságban a **gazdálkodás tervszerűségének, az ellenőrizhetőség feltételeinek biztosításáról** (gördülő tervezés, teljesítményfinanszírozás, pénzügyi információs rendszer finomítása stb.), egyedi esetekben a **fejezeti sajátosságok indokolt mértékű figyelembevételéről**;

~ a központi költségvetési szervek **központosított közbeszerzéseinek racionális továbbfejlesztéséről** (az országosan kiemelt termékkörben a homogenizálás érvényesítéséről, illetve a fejezeti és ágazati központosítások megfelelő arányainak kialakításáról), valamint az **érintett tárcák együttműködésének koordinálásáról**;

~ a **hatáskörét meghaladó kérdésekben** - az állami feladatok ellátása érdekében indokolt kivételek esetében (az "M" kapacitások fenntartására, a fogvatartottak munkáltatására stb. figyelemmel) - a **törvénymódosítás kezdeményezéséről**, továbbá arról, hogy

~ a **közbeszerzések végrehajtásával kapcsolatos szabályzások terjedjenek ki a különböző tárgyú közbeszerzések differenciáltabb további finomítására**, beleértve a **kormányzati döntést igénylő** (komplex rendszereket, illetve "M" időszakai szükségleteket érintő ) **közbeszerzéseket**;

**a központi költségvetési fejezetek gazdálkodását irányító, felügyelő szervezeteknek**

~ a **költségvetési gazdálkodás szabályozása keretében tegyék egyértelművé az**

intézményi közbeszerzések végrehajtását befolyásoló **feltételrendszert** (gazdálkodási jogköröket, finanszírozási feltételeket stb.);

~ követeljük meg a költségvetési intézményektől:

- ~ a belső szabályozásokban a **közbeszerzéssel kapcsolatos hatáskörök és felelősségi körök egyértelmű meghatározását**, a közbeszerzések **eljárási rendjének betartását**;
- ~ az intézményi **gazdálkodás tervszerűségének fokozását**, ezáltal a **nyilvánosságot kevésbé biztosító eljárástípusok** - ténylegesen indokolt esetekre - **korlátozott alkalmazását**;
- ~ a **költségkímélő megoldások szem előtt tartását**, az ajánlatok elbírálásánál "**az adott árért legnagyobb értéket**" elv érvényesítését, illetve a legalacsonyabb ár hangsúlyozottabb figyelembevételét.

~ mindezek teljesülésének **ellenőrzésével segítsék elő** az intézményi **közbeszerzések szabályszerűségét**, **gondoskodjanak a hiányosságok megszüntetéséről**, a szabálytalanságok esetében a **felelősségrevonás érvényesítéséről**.

## III. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

### 1. A KÖZBESZERZÉSEK ÉS KAPCSOLÓDÓ JOGINTÉZMÉNYEI

#### 1.1. Szabályozás általános jellemzői

A **közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény** az alanyi hatálya alá tartozó szervezetek **árubeszerzéseit, építési beruházásait és szolgáltatás megrendeléseit** együttesen **közbeszerzésnek nevezte**. A törvény előírásai szerinti eljárást tette értékhatártól függően kötelezővé. Ennek ellenére a **köztudatban** és a **szabályzás egyes elemeiben is a közbeszerzéshez az értékhatár feletti beszerzések társulnak**.

A Kbt-ben a közbeszerzés gyűjtőfogalom pl. a "törvény hatálya alá tartozó beszerzések" fejezetben szerepel. A 125/1996. (VII.24.) Korm. rendelet bevezető rendelkezése az árubeszerzéseket, szolgáltatásokat egyszerűen beszerzésként jeleníti meg.

A **közbeszerzés általánosan a közpénzek felhasználásához kapcsolódik**, ezért **nem is lehet értékhatár függő**. A **közbeszerzések szabályozási hátterét** az államháztartásról szóló - többször módosított - 1992. évi XXXVIII. törvény felhatalmazása alapján hozott, **szabadkézi vétellel történő beszerzése szabályait tartalmazó kormányrendelet tette teljes körűvé** (126/1996. (VII.24.) Korm.

rendelet). E kormányrendelet hatálya terjedt ki a Kbt. értékhatár alatti, és központosított közbeszerzési körbe nem tartozó árubeszerzésekre és szolgáltatásokra.

**A Kbt. hatályba lépése előtt a versenytárgyalásokról az 1987. évi 19. tvr. rendelkezett, a központi költségvetési szervekre vonatkozó versenykiírási kötelezettségeket a 36/1988. (VIII.16.) PM rendelet írta elő. A Kbt. - mely lényegében már az EK közbeszerzésekre vonatkozó irányelvekre épül (a nemzeti érdekek érvényre juttatása mellett) - csak az utóbbi szabályozást hatálytalanította, az 1987. évi 19. tvr. hatályát egy évvel később az új versenytörvény 1997-től szüntette meg. Így csak ez évtől kezdődően határolhatók el egyértelműen a közbeszerzések és a versenyeztetés, a piaci magatartás korszerűnek tekinthető szabályai.**

**A közbeszerzések körében a törvényi szintű szabályozást nem igénylő rendelkezések alkotása céljából a Kbt. felhatalmazást adott a Kormánynak, a helyi önkormányzatoknak és konkrét esetben a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszternek.**

A kormány szintű rendelkezések céljaiként a közbeszerzési eljárások kiírásával, elbírálásával kapcsolatos (96. § (1) bek. a) pont), a közbeszerzések központosítására irányadó (96. § (1) bek. b) pont), valamint a közbeszerzés hirdetményeinek közzétételével összefüggő (96. § (1) bek. c) pont) részletes szabályozást határozta meg a Kbt. Az önkormányzatok elvi lehetőséget kaptak a közbeszerzési folyamataik (kiírás, elbírálás) részletes szabályozására. A miniszteri rendeletalkotással részletes műszaki tartalmát határozták meg (1/1996. (II.7.) KTM rendelet).

**A kormány szintű szabályozás koncepciója elsődlegesnek a szervezetek és termékek viszonylag szűk körű, központosított beszerzési eljárási rend bevezetését tartotta, ezért a központi költségvetési szervek közbeszerzéseinek ún. végrehajtási szabályozása halasztódott. A központosítási elv a célkitűzése szempontjából - azonos szintű anyagi ellátást olcsóbban biztosít, illetve a homogenizálás révén az átlagos színvonalat, szakszerűséget javítja - megalapozott volt. A szabályozás sorrendiségénél azonban figyelmen kívül maradt, hogy az intézmények számára kötelezővé vált eljárások induláskor számos értelmezési problémát hoztak felszínre. A már hatályos törvény pl. nem differenciálta kellően a közbeszerzések tárgya szerint (árubeszerzés, szolgáltatás, építési beruházás) az eljárási rendet. Emellett a központosított közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezések sorozatos módosításai sem tükröztek megfelelő előkészítést. A Kormány ezzel a korábban deklarált koncepciójától is eltért, ugyanis a jogalkotás alapelemei között a törvényi felhatalmazást a sematizált szabályok differenciálása miatt tartotta szükségesnek (2006/1994. (I.25.) Korm. határozat melléklet III. fejezete).**

A központosított közbeszerzések alapelveit a 125/1996. (VII.24.) Korm. rendelet rögzítette, alanyi hatálya

viszont nem terjedt ki a központi költségvetési szervek jelentős részére. Ezt először a 2211/1996. (VII.24.) Korm. határozat "csatlakozási lehetőséggel" kívánta áthidalni, majd a 64/1997. (IV.18.) Korm. rendelet 1997. június 1-jei hatállyal bővítette az alanyi kört. Az eredetileg 1996. október 1-jétől megkezdett közbeszerzésekre vonatkozó szabályozást a 241/1996. (XII.27.) Korm. rendelet módosította, az 1997. április 1-jét követő eljárásokra tette kötelezővé. Még 1996. évben kiadták a Közbeszerzések Tanácsának hivatalos lapjában történő közzététel rendjére és térítési díjára vonatkozó 128/1995. (X.20.) Korm. rendeletet, majd a központosított közbeszerzésekkel összefüggő MEH hatáskörébe tartozó feladatok szabályozását (179/1996. (XII.6.) Korm. rendelet) és az országosan kiemelt termékek állami normatíváit (240/1996. (XII.27.) Korm. rendelet).

**A központi költségvetési szervek közbeszerzéseinek** - azok kiírásának és elbírálásának - **részletes szabályai** a helyszíni ellenőrzések időszakában csak az **előkészítés stádiumában voltak**. A tervezet néhány alapelvet kívánt rögzíteni, mint az intézményi szintű szabályozást; az eljárás önálló lebonyolításának vagy más jogi személy (ill. társaság) megbízásának rendkívül rugalmas feltételeit; a közbeszerzéseknél nélkülözhetetlen szakértelem erősen vitatható definiálását; az intézményi ajánlat-kidolgozás felszínesnek tűnő szempontjait. Ezekből megállapítható volt, hogy **tervezeti szinten az eredeti kormányzati szándék** - a közbeszerzések tárgya szerinti differenciális - **nem jelent meg**.

A **Kbt.** eltérő értékhatárokat jelölt meg a különböző tárgyú közbeszerzésekhez, de **az eljárás rendjében alapvetően az árubeszerzésekhez igazodó szabályozást követett**. A részletes szabályozás hiányában a végrehajtást segítő tevékenység ez ideig a Közbeszerzések Tanácsára maradt (Kbt. 15. § (1) bek. c) pont). Ezen a téren is **indokolt a jogszabályi háttér mielőbbi rendezése és ehhez célszerű felhasználni az időközben felszínre került eljárási problémákból levonható következtetéseket**.

A Kbt. a Közbeszerzések Tanácsa hatáskörébe adta a jogszabályok érvényesülésének figyelemmel kísérését, a közbeszerzéssel kapcsolatos jogszabályok megalkotásának, illetve módosításának kezdeményezését. Ennek keretén belül felhasználhatók pl. a Világbank országjelentésének - ajánlati dokumentációk standardjaira, eljárási rendek nagyobb differenciálására utaló - ajánlásai.

A közbeszerzések részletes szabályozását - azok indokoltságát alátámasztó gazdaságossági számítások elvégzésének módját, feltételeit - először 1995. augusztus 31-i határidővel rendelte el a 2044/1995.

(III.1.) Korm. határozat, a pénzügyminiszter fő felelősségével. A feladatot megismételte a 2211/1996.

(VII.24.) Korm. határozat 4. pontja, ezúttal a gazdaságossági számítások említése nélkül.

Az 1997. január 1-jétől hatályba lépett felhatalmazó rendelkezés (Kbt. 3. § (2) bek.) alapján az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott **egészségügyi ellátásokhoz kapcsolódóan** az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) által nyújtott támogatás tekintetében **a központosított közbeszerzésekre vonatkozó kormány szintű szabályozást hátráltatta**, hogy az érintett tárcák és az **Egészségbiztosítási Önkormányzat eredményes együttműködése ezen a téren nem alakult ki**. Ehhez az is hozzájárult, hogy a központosítás egészségügyi intézményekre történő kiterjesztését a Kormány korábban csak az érintett tárcák bevonásával kívánta megvizsgálni (2211/1996. (VII.24.) Korm. határozat 8. pontja), ugyanakkor az intézményi kör működési kiadásainak legjelentősebb forrása az OEP-től kapott támogatás.

## **1.2. Központosított közbeszerzések szabályozási háttere**

A központosított közbeszerzések jogintézményének előkészítő anyagai egy **alulról építkező, fokozatosan bővülő rendszert mutattak be**. Ezzel szemben a kiadott rendelkezések értelmében **a teljes központi költségvetési szférára kiterjesztve keresik a hatékony megoldást**. A gazdaságossági szempontokat **csak a központosítástól általában elvárható előnyök szintjén vették figyelembe**, azt **konkrét elemzések, gazdasági számítások nem alapozták meg**. Ezáltal a szabályozás mindössze keretet adott, a központosítás eredményessége nagy mértékben függ a végrehajtók tevékenységének minőségétől. Éppen a **központosítás területeinek - alanyi, tárgyi hatályának - kijelölését szolgálhatná hatékonyan az ún. értékelemzés módszere, melynek alkalmazásában a költségvetési szerveknek megfelelő jártasságot szükséges szerezni**.

A Kbt. az értékelemzést, mint döntés-előkészítő módszert (10. § j) pont) mindössze az ajánlati felhívásoknál ajánlotta az ajánlatkérők figyelmébe (33. § (3) bek.).

**Lényeges eleme a központosított közbeszerzések jogintézményének a kiemelt termékkör és a hozzárendelt állami normatívák meghatározása**. Ezek jogszabályi kijelölése **a homogenizálási elképzeléseket tükrözte, de gazdaságossági számításokkal nem alapozták meg**. A kiemelt termékkör megállapítását követően **készt az állami normatívák meghatározása**, aminek **hiánya meghiúsította a központosított közbeszerzések eredetileg 1996. IV. negyed évére tervezett indítását**. A beszerző szervezetek **az igényfelmérés stádiumában** voltak a helyszíni ellenőrzés időszakában, ezért **a központosítás hatékonysága még nem kimutatható**.

A központi költségvetés fejezetei már jelezték fenntartásaikat a sajátosságaikra kevésbé érzékeny **termékkör meghatározásokra**. A fejezeti **kiemelt termékek sajátos körére** ugyanakkor - a belügyi tárca kivételével - **nem tettek javaslatot**. (Ettől függetlenül gyakorolják a fejezeten belüli központosított közbeszerzéseket, elsősorban a hierarchikus felépítéssel funkcionáló szervek - HM, BM, PM VPOP,

stb.) A szabályozás meglévő elemeire tekintettel a **normatívák meghatározása kulcsszerepet kapott a központosítás hatékonyságának elérésében. A normatívák megfontolt módosítása, pontosítása lehet a központosítás megfelelő irányba terelésének eszköze.**

A központi költségvetési szervek beszerzési rendszeréről szóló **kormányhatározat jelölte ki a beszerző szervezetek megalapítására kötelezetteket (BM, MEH). A belügyi tárca feladatkörébe utalt közbeszerzésekről miniszteri rendelet intézkedett, a feladat ellátására a korábban is központosított beszerzéseket lebonyolító költségvetési szervet bíztak meg (25/1996. (X.2.) BM rendelet). Kormányrendeletet adtak ki a Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatóságáról, amely önálló költségvetési szervként látja el a közbeszerzések mellett a Kormány és szervei működőképességének biztosításával összefüggő feladatokat is. Mindkét szervezet rendelkezik alapító okirattal.**

A kijelölt **beszerző szervezetek központosított közbeszerzési feladataik mellett eltérő nagyságrendű feladatokat látnak el, ezekkel nem arányos személyi, tárgyi feltételekkel és költségvetési kondíciókkal. A belügyi szervezet fejezeti kiemelt termékörben is jelentős beszerzések lebonyolítója, ezzel összefüggésben külkereskedelmi tevékenységet folytat.**

A BM Központi Beszerzési Iroda 144 fővel, a MEH Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatóság 210 fővel működik. (Ezen belül a MEH KGI-n belül a közbeszerzésekkel kapcsolatos feladatokat ellátó szervezeti egység létszáma: 5 fő érdemi ügyintéző, 2 fő ügykezelő.) Az 1996. évi CXXIV. tv. a belügyi költségvetési szerv részére személyi juttatás és járulék címén 150,7 M Ft-ot, dologi kiadásként 48,1 M Ft-ot, rendkívüli előirányzatként felhalmozási kiadásokra 15,8 M Ft-ot állapított meg. A MEH intézménye részére ugyanezen jogcímenek 287,5 M Ft-ot, 677,9 M Ft-ot és 309,1 M Ft-ot biztosítottak. Meg kell jegyezni, hogy 1996. évben a BM fejezeti szinten központosított közbeszerzést hajtott végre, illetve a MEH az önként csatlakozó (fejezetek, országos hatáskörű) szervezetek részére végzett közbeszerzést.

**A központosított közbeszerzést - mint szolgáltatást - ellátó szervezetek direkt módon történt kijelölése nincs teljes összhangban a Kbt. előírásaival. A költségvetési szervezetek kormányzati kijelölése központosított közbeszerzési feladatok ellátására önmagában még nem lenne ellentmondásos. Ennek jelentősége akkor válik szemléletessé, ha ezek a szervezetek a tervezett közhasznú társasággá alakításuk következtében már üzleti alapon - külön díjazásért - látják el tevékenységüket. Ez esetben, ha csak a 240/1996. (XII.27.) Korm. rendeletben (2. §) meghatározott - közbeszerzési érték 2 %-ának megfelelő - közbeszerzési díjat számítanak fel, már ennek összege is meghaladja a szolgáltatásokra vonatkozó értékhatárt. A Kbt. nem tette egyértelművé, hogy a beszerző szervezeteket államigazgatási úton kell kijelölni, ez tekinthető a**

felvetés alapjának.

### **1.3. Közbeszerzések szabályozásával összefüggő központi feladatok**

#### *1.3.1. Az eljárások és szerződések teljesítésének figyelemmel kísérése*

**A Közbeszerzések Tanácsának** (továbbiakban: Tanács) **kapcsolata a közbeszerzéseket végrehajtó intézményekkel a Kbt-ben felsorolt funkciókra korlátozódott.** Ezek között **nem írtak elő a Tanács részére konkrét ellenőrzési kötelezettséget,** felügyeleti vagy auditálási jogkört. Az ellenőrzési funkcióhoz a **figyelemmel kísérésnek nevezett feladatok** állnak a legközelebb, ami egyrészt **nem számonkérhető kategória,** másrészt a **folyamatos teljesítését a Tanács működési körülményei nem biztosítják.**

A Kbt. 15. § (1) bekezdés a) és d) pontjai rendelkeznek a törvény szabályai érvényesülésének illetve a szerződések teljesítésének figyelemmel kíséréséről.

**A Kbt. érvényesülésének figyelemmel kísérése hivatott megalapozni a Tanács részére meghatározott jogszabály kezdeményezési és véleményezési jogkör gyakorlását. Ez megfelelően rendezett információs háttért és ellenőrző kapacitást igényel.** A Tanács kezdeti tevékenységét **a törvény végrehajtását elősegítő ajánlások** - a Titkárságon keresztül pedig egyedi állásfoglalások - közzététele jellemezte, melynek **információforrását a Tanács intézményéhez** (illetve a tagokhoz közvetlenül) **érkezett jelzések, megkeresések képezték.** **A törvény korszerűsítésére irányuló munka értelemszerűen később indult meg, a tanácstagok javaslatait az általuk képviselt szakterületek tapasztalatai alapozták meg.**

**A Tanács** - az Országgyűlés részére készített első beszámolójában - **célirányosan jelölte ki a szabályozással kapcsolatos tevékenységének fő irányait:** a hazai jogrendszerrel és a nemzetközi szabályozási elvekkel illetve gyakorlattal összefüggő vizsgálódásokat, valamint hatáselemzések elvégzését.

A jogszabály-módosításnál tapasztalt munkamegosztásban a Tanács a törvényhelyeket jelölte ki, esetleg tartalmi felvetéssel együtt. A hazai, nemzetközi jogrendszerrel kapcsolatos összefüggések elemzését az IM végzi el.

**A Tanács jelenlegi információ bázisának** - közbeszerzések hirdetmény adataira épülő - **folyamatos bővítése pozitívan értékelhető, de koncepcionálisan célszerű figyelembe venni a közbeszerzések számos más területén** (központosított beszerző szervek, költségvetési fejezetek és intézmények, stb.) **keletkező információk rendszerszemléletű feldolgozását is.** **Ez azonban az adminisztratív, információgyűjtő és elemző apparátusok összehangolt működését feltételezi.**

Ez vonatkozhat például a közbeszerzések értékhatárának megállapítására is. Az már közismert, hogy a hosszadalmas és költségigényes közbeszerzési eljárás az alacsony értékhatár esetén felemésztheti a verseny révén elérhető megtakarításokat. A költségvetési gazdálkodás közbeszerzésekkel összefüggő adatainak elemzése adhat

megalapozottabb információt az értékhatár módosításának indoklásához.

A közbeszerzési eljárás alapján **megkötött szerződések teljesítésének figyelemmel kísérése deklarációjával** (Kbt. 15. § (1) bek. d) pont) **a jogalkotói szándék a minősített ajánlattevők kiválasztásának megalapozása volt.** Ehhez még **arra is felhatalmazták a tanács tagjait, hogy az ajánlatok felbontásánál jelen lehessenek** (Kbt. 51. § (2) bek.). Ezek a jogosítványok csak mintavételszerűen működhetnek, **a tanácstagok jelenléte emellett félreértelmezésre adhat okot.**

A Tanács beszámolója szintén utalt arra, hogy a szerződések teljesítésének figyelemmel kísérése nincsenek eszközei. Továbbá a megkötött szerződések nagyságrendjére tekintettel a Tanács számára teljesíthetetlen feladatot jelentene. Ugyanakkor még elviekben sem hozták ezt összefüggésbe a minősített ajánlattevők kiválasztásának megalapozásával.

A tanácstag általában nincs abban a helyzetben, hogy az ajánlati felhívást, az ajánlatokat és a döntés szempontjait olyan mértékben megismerje, hogy az eljárás tisztaságának elvét érvényesíthesse illetve garantálja.

**A minősített ajánlattevők kijelölésének célja, hogy a korlátozottabb körben történő versenyeztetés esetén biztosítható legyen a szerződés teljesítésére alkalmas ajánlattevők részvétele.** A Tanács ez irányú feladatát **pályázat** kiírással igyekezett megoldani.

A tanácstagokból álló munkabizottság előkészítő munkája alapján meghatározott minősítési szempontok számítógépes feldolgozására írtak ki pályázatot, melyet a KERSZÖV Kft nyert el.

A minősített ajánlattevők jelentkezéséhez közzétett **pályázati lap a hivatalos értékelhetőség mellett lehetővé tette a jelentkezőknek, hogy a megadott szempontok alapján** - természetesen nem hivatalosan - **maguk is elvégezhesék a pontozást.** Ezzel a hiteles adatközlés esetén **a pályázók már az adatlap kitöltése után** - de még a beküldése előtt - **tisztában lehettek esélyeikkel.** Ezzel is összefüggésbe hozható, hogy **az első körben mindössze 150 jelentkező volt.**

A pályázat **elbírálási szempontjai között nagyobb súlyt az általános gazdálkodási paraméterek** (mérleg adatok, likviditási mutatók), **minőségi tanúsítványok kaptak.** A teljesítéssel összefüggő referenciák kisebb jelentőségén belül **azonos esélyt jelentett a közbeszerzési eljárásban szerzett referencia az egyéb** (belföldön és külföldön együttesen szerzett) **referenciával.** Ezzel az értékelési renddel **áthidalható volt annak hiánya, hogy a minősítést egy hosszabb közbeszerzési időszak teljesítéseire alapozzák.**

Kezdeti átmeneti időszakban elfogadható az egyéb referenciák azonos súlyú figyelembe vétele, de **hosszabb távon nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani a közbeszerzési eljárásokban szerzett referenciáknak.** Ehhez az információbázisok célirányos összehangolása, az értékeléshez **megfelelő személyi,**



**tárgyi feltételek biztosítása szükséges**, amelyet az átmeneti időszakban kell kialakítani. A minősítés szempontjából a kellő közbeszerzési tapasztalat megszerzése elsősorban az idő függvénye. Ez alatt is **finomítható a pályázatok elbírálási rendszere**, mivel a jelenlegi pontozási módszer nincs tekintettel a felsorolt referenciák mennyiségi illetve minőségi differenciálására.

A vállalkozás általános gazdasági adatainak értékeléséből 32 pont, a minőségi követelmények tekintetében 25 pont, a referenciák bemutatása kapcsán 10 pont az elérendő minimális pontszám. A nem közbeszerzési eljárásban szerzett referenciák esetében csak akkor lehet egy vállalkozás minősített ajánlattevő, ha belföldi és külföldi referenciát egyaránt fel tud tüntetni (függetlenül attól, hogy pl. mennyi és milyen minőségű belföldi referenciával rendelkezik).

**A minősített ajánlattevők jegyzéke a meghívásos eljárások egyik változatának kelléke.** A Kbt. ennek közzétételét, illetve a minősítési szempontok meghatározását írta elő a Tanács részére. A Kbt. rendelkezéseiben **közbeszerzési eljárásoknál általánosan megjelenik** az a célkitűzés, hogy a **"közbeszerzés teljesítésére pénzügyi, gazdasági és műszaki szempontból alkalmas ajánlattevők vegyenek részt"**. (Nyílt eljárásoknál, ha előminősítéssel indul Kbt. 42. §, tárgyalásos eljárásoknál Kbt. 71. § (3) bek.) Ez azt jelenti, hogy **a közbeszerzési eljárásra jelentkezőkkel szemben az elvárások megegyeznek.** Ezért figyelembe véve, hogy a beszerzők kötelesek az eljárások eredményét nyilvánosságra hozni - különös tekintettel az előminősítési eljárásokra - **célszerű foglalkozni pl. a dokumentálás továbbfejlesztésével, a Tanács információs rendszerébe illesztésével.** Az előminősítésekben kellő gyakorlat megszerzése hosszabb időt igényel, addig az **utóminősítés elrendelése átmeneti megoldást jelenthet.**

*1.3.2. Jogszabálytervezetek véleményezése, a végrehajtást elősegítő ajánlások*  
A Tanács - az ülések jegyzőkönyvei által dokumentáltan - **kiemelten kezeli a szabályozással, véleményezéssel, ajánlásokkal kapcsolatos feladatait.**

Célszerűen ugyanaz a munkabizottság készíti elő az ajánlásokat, amelynek feladata a tervezetek véleményezése illetve a jogszabály módosítások kezdeményezése.

A Tanács egyetértett az IM által kezdeményezett módosítással (Kbt. 46. § (1) bek. c) pont); véleményezte a központi költségvetési szervek közbeszerzési eljárásainak kiírásával és elbírálásával kapcsolatos kormányrendelet tervezetét, a központosított közbeszerzési eljárással kapcsolatos törvénymódosítás tervezetét; támogatta a Kbt. személyi hatályának kiterjesztését az ÁPV Rt-re.

Több alkalommal előfordult, hogy **a Tanács véleményezési feladatának önhibáján kívül nem tudott maradéktalanul eleget tenni.** Az ilyen esetek a Kormány, az önkormányzatok illetve a törvényhozás nagyobb figyelmét igénylik, a jogalkotók gondosabb előkészítő munkájára hívják fel a figyelmet.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény kiegészítette a Kbt. személyi hatályát, a módosítás tervezetét a Tanács nem kapta meg.

A központosított közbeszerzések szabályairól szóló kormányrendelet-tervezetet több hónappal az eszközölt módosítások - a más körben lefolytatott egyeztetések - előtt véleményezhette csak a Tanács.

A Kbt. személyi hatályának ÁPV Rt-re történt kiterjesztésénél figyelmen kívül hagyták a - vagyonkezelési szerződések Kbt. hatálya alá vonására irányuló - tanácsstagok és az IM részéről felvetett érdemi javaslatot.

**A helyi önkormányzatok** a Kbt. 96. § (2) bekezdése alapján **felhatalmazást kaptak közbeszerzési eljárásuk rendeletben történő szabályozására**. A Tanács a hozzá megküldött szabályozás-tervezeteket véleményezte, de az önkormányzatok többségének ez ügyben végzett tevékenységéről tudomása nincs. A **Kbt.** megfogalmazásában a **helyi rendelet megalkotása nem kötelező**, a jogalkotói szándék a szabályozási lehetőség biztosítása volt. Mivel az eljárások lebonyolításához felelősségi szempontok is kötődnek, **célszerűnek látszik a jogalkotói szándék átgondolása.**

A vizsgált időszakban **ajánlás kibocsátás**, illetve **állásfoglalás iránt** mintegy 600 **kérelem** érkezett a Titkárság útján a Tanácshoz. Ezek többsége egyszerűbb, **törvényértelmezési problémákkal volt kapcsolatos, esetenként a törvény kikerülési szándékát is tükrözte. A Tanács** nem eseti kérelmekkel foglalkozott, értelemszerűen **csak az általánosítható ügyekben tartotta indokoltnak ajánlások vagy elnöki tájékoztatók kiadását.** Az eseti kérelmekre a Titkárság adott ki állásfoglalásokat.

**Az ajánlások, elnöki tájékoztatók, állásfoglalások nem jogszabályok, kötelező erejük nincs.** A Közbeszerzési Értesítőben megjelent ajánlások, elnöki tájékoztatók erre vonatkozóan nem hívták fel a figyelmet. Ugyanakkor **ajánlások kiadására több esetben a törvényi szabályozás pontatlansága** illetve **ellentmondásossága miatt került sor. Ezért ezeket a Kbt. módosítása során célszerű hasznosítani.**

A Kbt. nem határozza meg egyértelműen, hogy mi minősül azonos tárgyú beszerzésnek. Arra sincs utalás a törvényben, hogy a BTO számot milyen mélységig kell alkalmazni. A Kbt-ben indokolt pontosabban megfogalmazni az áru fogalmát az egységes jogalkalmazás érvényesítése céljából. A módosításhoz célszerű felhasználni a Tanács erre vonatkozó ajánlását. Az áru fogalmának pontosításánál lehet figyelembe venni a fejezeti (egészségügyi, honvédelmi, stb. tárgyú) sajátosságokat.

**Az azonos tárgyú közbeszerzés fogalom meghatározásához a Tanács szempontként emelte ki, hogy az ajánlatkérők számára rugalmasabb,**

**tervezhetőbb, ezáltal a hatékonyság követelményét előtérbe helyező cselekvést biztosítson. A Kbt. már eleve deklarálta az államháztartás kiadásainak ésszerűsítési szándékát, ami magában foglalja a hatékonyság szempontját is.**

Ugyanakkor az árubeszerzés kategóriában az alacsony értékhatárok esetén az eljárások járulékos költségei éppen a hatékonyságot kérdőjelezhetik meg.

**A Tanács ajánlásként útmutatót tett közzé az építési beruházásokra vonatkozó ajánlati felhívások elkészítéséhez.** Ebben kitért az ajánlattételi határidők megállapítására és az éven túli építési beruházásoknál az árak összehasonlíthatóságára. **Célszerű lenne a Tanács részéről ezen ajánláshoz hasonlóan más típusú beszerzésekre is külön útmutatókat készíteni, esetleg standard ajánlattételi dokumentációk (köztük standard előminősítési dokumentáció) bevezetését megfontolni.** Az is megállapítható, **hogy a Kbt. az eljárási módok tekintetében a közbeszerzések tárgya szerint nem differenciál.** Mivel az eljárások jobban alkalmazhatók az árubeszerzések vagy beruházások esetében, **elsősorban szolgáltatásokra vonatkozó specifikusabb eljárások kidolgozása ajánlható a jogalkotók figyelmébe.**

Meg kell jegyezni, hogy a közbeszerzésekről szóló törvény szabályozási koncepciójáról hozott 2006/1994.(I.25.) Korm. határozat éppen azért utalt a Kormány részletszabályozási lehetőségeinek biztosítására, mivel a különböző beszerzés típusokra "azonos, sematizált szabályokat nem lehet alkalmazni" (a Korm. határozat mellékletének III. pontja).

**A hatósági igazolások benyújtásával kapcsolatos tanácsi ajánlás megengedi, hogy az ajánlatok felbontásakor az ajánlatkérő lehetővé tegye az ajánlattevőnek az igazolások későbbi benyújtását.** Ez annyiban érthető, hogy megkönnyíti az ajánlattevők számára az ajánlat időben történő benyújtását, ezzel várhatóan több ajánlat közül választhat az ajánlatkérő. **A Kbt. azonban egyértelműen úgy fogalmaz, hogy az ajánlattevőnek az ajánlatához csatolnia kell a hatóság igazolását (46. § (2) bek.), az ajánlatkérőnek ki kell zárnia az eljárásból azt az ajánlattevőt, aki a 46. § ellenére nyújtotta be ajánlatát (53. § (1) bek. a) pont).** **A törvény értelmében nincs lehetőség az igazolások utólagos csatolására.** Ez azt sürgeti, hogy **törvényes keretek között kell rendezni az igazolások célnak megfelelő és jobban kezelhető rendjét.**

A Kbt. hatályba lépése óta a **Tanács rendkívül aktív tevékenységet folytatott a közbeszerzések szabályozási feladatai terén, ennek eredménye a - hazai tapasztalatokon alapuló - törvénymódosítási javaslatokban jelenhet meg koncentráltan.** A Tanács tevékenységében a **továbbiakban is az irányelv alkotási funkció erősítése látszik indokoltnak.** Ennek keretében a **Tanács figyelmébe ajánlható a külföldi székhelyű ajánlattevők részvételi lehetőségének rendezése a hazai közbeszerzésekben, valamint egyes nemzetközi tapasztalatok felhasználhatóságának mérlegelése (pl. a Világbank országjelentésének közbeszerzések helyzetével kapcsolatos ajánlásai).**

#### **1.4. Kivételek és gazdálkodási sajátosságok kezelése**

**A Kbt. hatálya mindazon szervekre kiterjed, melyek a közpénzek**

**felhasználásában érintettek** lehetnek. A **központosított közbeszerzések személyi hatálya** az eltelt rövid időszak alatt is **többször változott**. A helyzet **problematikusságát jelezte**, hogy a legutóbbi **jogszabály módosítás során** (64/1997. (IV.18.) Korm. rendelet) - a törvénymódosítással meghatározott (Kbt. 3. § (1) bek.) kivételeken túl - a **Legfelsőbb Bíróság és a Bíróságok fejezetek költségvetési szerveit is kiemelték a személyi hatály alól** (Kormányhatározat kérte fel az érintetteket a csatlakozáshoz). A közbeszerzésekkel összefüggésben a **szabadkézi vétel szabályozásában tekinthetők a személyi hatály kivételei rendezettnek**.

A Kbt. taxatív felsorolással határozta meg a hatálya alá nem tartozó beszerzéseket (6. §). Ezek a **kivételek többségében** (6. § b)-h) pontok) **megalapozottak** és a jogalkalmazók szempontjából **jól kezelhetők**. A **titokvédelmi szabályokkal nincs teljes összhangban** a nyilvánosságot indokoltan kizáró **beszerzések fogalomkörének definiálása** (6. § a) pont) azáltal, hogy a Kbt. a **titokvédelmet érintő közbeszerzések körét szűkítette** (az OGY illetékes bizottságának előzetes döntéseihez kötve).

Az OGY Honvédelmi Bizottság albizottsága már az 1996. februári ülésén olyan következtetésre jutott, hogy a "Kbt. következetes alkalmazása a magyar hadiipar működésében súlyos helyzetet okozhat, különösen a honvédség hazai ipari háttérét jelentő javító kapacitások körében, amelynek leépülése, megszűnése főleg egy "M" esetén (minősített időszakban) válna veszélyessé". Egyben felkérték a HM-et a módosítások kidolgozására. Az OGY két bizottsága foglalkozott eseti döntések meghozatalával. A 11/1994-98. (96. VI.15.) OGY Honvédelmi Bizottsági határozatban 14 beruházásra adtak mentesítést. Az OGY Nemzetbiztonsági Bizottság elé évente terjesztenek a polgári titkosszolgálatok - főként beruházásokra vonatkozó - mentesítési igényeket. Egyébként a Kbt. 1997. évi módosítása a polgári titkosszolgálatokat taxatívén kiemelte a központosított közbeszerzések hatálya alól.

A **jogalkotó azzal indokolta a titokvédelemben érintett közbeszerzések Kbt. szerinti meghatározását**, hogy **általánosító kivétel deklarálásával éppen a törvény egyik meghatározó alapelve, a nyilvánosság sérülne**. A szabályozás azonban a **törvényi koncepcióhoz használt forrásanyag alapján** - az EK szabályozás mintájára - **kedvezőbb megoldást is választhatott volna**. Eszerint **minden tagállam hozhat olyan intézkedést, amely nézete szerint alapvető biztonsági érdekei megőrzése szempontjából fontos**, amennyiben fegyverek, lőszer és hadianyagok gyártására, vagy az azokkal folytatott kereskedelemre vonatkozik.

Az OGY bizottságának felmentése formális, mivel az indokolt esetekben a mentesség meg nem adásával az ajánlatkérő a nyílt versenyztetéssel titoksértést követne el.

Az **OGY** illetékes bizottságainak Kbt-ben **biztosított jogkört** - a titkosság helyett - **nemzetbiztonsági, védelmi jellegű közbeszerzések esetében indokolt fenntartani.** (Itt valóban mérlegelhetne a bizottság.) A **titokvédelmi körhöz tartozó közbeszerzéseknél** - melyek HM, NBH intézményein kívül más költségvetési szervet egyaránt érinthet (VPOP, APEH stb) - célszerű pl. egy **speciális zártkörű versenyeztetés szabályait kidolgozni.** Így a **titokkörön belül érintettek számára érvényesülhet a nyilvánosság elve.**

Az Egyesült Királyságban - ahol egyébként csak az EK irányelvek alkalmazásáról rendelkeztek - a védelmi szféra közbeszerzéseit az illetékes tárca szabályozása alapján végzik. E szabályozás legutóbbi módosításánál - figyelembe véve az EK irányelveket - a tárgyalásos eljárási módot preferálták.

A **Kbt. nem tett különbséget egy átlagos volumenű közbeszerzés és nagyobb, komplex rendszerek eljárási rendje között.** Ilyen esetekben a **közbeszerzés meghaladhatja az intézményi hatáskört,** mivel **tárcaszintű, tárcaközi,** sőt alkalmanként **politikai, kormányzati döntéshozatalra is szükség lehet.** (Ezt alátámasztják pl. a légvédelmi rakétatender tapasztalatai.) A **Kbt. mindössze a szolgáltatások tárgyának megfogalmazásánál tartja elképzelhetőnek,** hogy az **egyértelmű, pontos meghatározás nem teljesíthető (70. § e) pont). Hasonlóan bonyolítja a helyzetet a komplex rendszereknél az ajánlattevő által kért ellenszolgáltatások kimunkálása miatt a Kbt. előírásainak teljesítése (51. § (3) bek.).**

A **nagyobb rendszerek beszerzési folyamatában** ugyanúgy előfordulhat (haditechnikai rendszer közbeszerzésénél előfordult), hogy a **hosszú távú anyagi, technikai biztosítás, a fizetési feltételek** (pl. halasztott fizetési konstrukció) **tárgyalásos eljárásban tisztázhatók.** A **törvényi szabályozás ilyen irányú érzéketlensége** következtében az ajánlatkérő kénytelen lefolytatni egy valószínűsíthetően eredménytelen kimenetelű nyílt, vagy meghívásos eljárást, ami viszont **növeli a közbeszerzés kiadásait. Megoldás lehet a tárgyalásos eljárás alkalmazási lehetőségének (70. § e) pont) kiterjesztése** az ilyen típusú közbeszerzésekre, de **célszerűbb a közbeszerzés jellegéhez jobban igazodó eljárási rend lehetőségének kimunkálása.**

A haditechnikai eszközbeszerzések angol mintája szerint, ha politikai döntés eredménye volt a konkrét eszköz meghatározása (pl. Eurofighter 2000 repülőgépek), akkor a beszerző szervezet a garancia, szavatosság, ár, minőségbiztosítás stb. kérdésekben folytat tárgyalásokat, majd megkötö a megállapodásokat. Más esetben piackutatás alapján jelöli ki azokat a szállítókat, melyekkel a tárgyalásos eljárást lefolytatja.

A Kbt. értelemszerűen a békeidőszaki közbeszerzésekre koncentrált. **Kormányzati döntés értelmében** - még a Kbt. hatályba lépése előtt - **előírták, hogy a minősített időszak ("M") igényteljesítő gazdálkodó szervezetekkel kötendő szerződéseknél is figyelembe kell venni a közbeszerzési szabályokat**

(1041/1994. Korm. határozat). Ebben a honvédelmi tárca csak igénytámasztó. Az **előírás betartását** - az előszerződések megkötésére kötelezett tárcák részéről - **akadályozza, hogy az előszerződések titkos minősítésűek, továbbá a szerződések tárgyát képező** - honvédségnél rendszerben lévő - **eszközöket, anyagokat csak az erre szakosodott vállalkozások képesek gyártani, illetve leszállítani. Ezért nem indokolt tovább halasztani a hazai hadiipari kapacitások béke- és minősített időszakos működőképességének felülvizsgálatát, valamint a fennálló ellentmondásos helyzet megszüntetésével rendezni kell az "M" célú közbeszerzések szabályozási hátterét.**

A haderő-fejlesztési célok érvényesülése tárgyában 1996. évben lezárult ÁSZ ellenőrzés is ajánlotta a Kormány figyelmébe a hadiipari kapacitások működőképességének felülvizsgálatát.

A **Kbt. a szolgáltatás fogalmát** (árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő, visszterhes szerződés alapján végzett tevékenység) **a maradékelv alapján határozta meg.** A tételes áttekintés nehézségével magyarázható, hogy a **kivételek körét sem lehetett a szolgáltatások konkrét felsorolásával behatárolni.** Néhány szolgáltatás taxatív felsorolása (9. § (2) bek. c)-g) pontok) általában nem jelentett értelmezési problémát. **Nehezen kezelhető a törvény 9. § (2) bek. a) és b) pontjában meghatározott kivételezettség, mely más jogszabályokban meghatározott kizárólagos jogosultságokhoz, illetve feltételekhez kötötte a mentességet.** A kivételt képező konkrét szolgáltatásokat is - a részletes indoklásban hivatkozott - külön jogszabályok (általában törvények) alapozták meg. **Segítené az értelmezést egy jogszabályi kigyűjtés eredményeként összeállított háttéranyag, illetve annak időszakos karbantartása.** (Elkészítése az érintettek közreműködésével történhet és közzététele a Közbeszerzések Tanácsa ajánlásaként javasolható.)

A központi költségvetési szervek **közbeszerzéssel kapcsolatos főbb gazdálkodási sajátosságai** - az ellátandó állami feladatokon kívül - **az adott szervezet hierarchikus felépítésével, központosított ellátási rendszerével, az állami feladatot teljesítő saját alapítású gazdasági társaságok fenntartási gondjaival, valamint a gazdálkodási függetlenség biztosításának igényével hozhatók összefüggésbe.**

Elsősorban a **fegyveres erők és rendészeti szervek már a Kbt. hatályba lépése előtt** a szervezet jelegéhez igazodó mértékben **központi gazdálkodást folytattak.** Ezeknél a közbeszerzések intézményi lebonyolítása általában nem érvényesült, **elsősorban annak következtében, hogy intézmények rendelkezésére álló források nagyságrendje nem tette lehetővé az értékhatárt elérő közbeszerzést.** Ezzel együtt ezen tárcák bonyolították a központi költségvetési szervek **közbeszerzéseinek nagyobb hányadát.** Esetükben a központosított közbeszerzésekről szóló jogszabályban biztosított **fejlesztési kiemelt termékkörön alapuló kormány szintű szabályozás jelenthet "legalizált" megoldást.** A költségvetési szféra két területén (honvédelem és büntetés-végrehajtás) **okoz szinte állandósult gondot a saját alapítású gazdasági társaságok működőképességének fenntartása, amit a Kbt. eljárási szabályainak**

**érvényesítése csak növelhet. A HM által alapított részvénytársaságok** olyan szellemi és fizikai kapacitással rendelkeznek, melyek nehezen, vagy egyáltalán nem konvertálhatók polgári termelésre. Az **IM Büntetés-végrehajtás Kft-i** a vállalkozási tevékenységet a fogvatartottak munkáltatásával együtt látják el. Számos olyan termék előállításával foglalkoznak, melynek lényegében a bv intézmények a felhasználói. Az ilyen gazdasági társaságok **közös jellemzője**, hogy **megrendelés hiányában, vagy a piaci verseny veszteseként még kedvezőtlenebb helyzetbe kerülhetnek.** Ugyanakkor **az állami feladatok továbbra is az alapítókat terhelik** (HM Rt-k esetében a minősített időszakos kapacitások fenntartása, az IMBV-nél a foglalkoztatás). Mindezek a **közbeszerzési eljárás rendjében a sajátosságok** - az állami feladatok függvényében - **indokolt mértékű figyelembevételét igénylik.**

A **bírói szervezetek függetlenségére alapozott kivételezése megfogalmazást** nyert mind a **központosított**, mind a **szabadkézi vétellel megvalósuló közbeszerzéseknél**, ezen kívül a központi költségvetés szerkezeti rendjében a **bíróságokat önálló fejezetenként sorolták be.** A közbeszerzések **sajátossága abból adódott**, hogy a Bíróságok fejezetnél a **költségvetési törvények a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjeként az igazságügy minisztert nevesítették** (1995. évi CXXI. tv. 47. § (6) bek. és 1996. évi CXXIV. tv 45. § (6) bek). Ennek következményeként gyakorlatilag a **bíróságok gazdálkodását** (közbeszerzéseit) - az önálló fejezetté válás ellenére - **továbbra is az IM gazdálkodó szervezete bonyolította.** Megoldást a **bíróságok szervezetének, működésének napirenden lévő átalakítása hozhat**, a **függetlenséget** az önálló fejezeti besorolás keretei között a **saját gazdálkodó szervezet működtetése, a közbeszerzések terén a fejezeti központosítás biztosíthat.**

## **2. A KÖZBESZERZÉSEK KÖZPONTI INTÉZMÉNYRENDSZERE**

### **2.1. Intézményrendszer megalakulása, feladat és szervezet összhangja**

A **Kbt. intézményrendszer kialakítására vonatkozó rendelkezései a kihirdetését követő 8. napon** (1995. VI. 3-án) léptek hatályba. A **Tanács létrehozásával kapcsolatos feladatokról szóló 1089/1995.(IX. 21.) Korm. határozat**, mely kijelölte a közigazgatási körből kikerülő tanácstagokat, **csak késedelmesen született meg. Ez hátráltatta a Tanács alakuló ülését és egyben a közbeszerzési intézményrendszer kiépítését is.**

A Tanács 1995. október 5-én tartott alakuló ülésén megválasztotta elnökét és alelnökét. Határozott titkárságvezető és közbeszerzési biztosok kiválasztására irányuló pályázat, valamint a Közbeszerzési Értesítő, a Közbeszerzések Tanácsa Hivatalos lapja kiadásával és terjesztésével kapcsolatos pályázat kiírásáról.

A Tanács tevékenységét elősegítő adminisztrációs szervezet, a Titkárság és a Tanács mellett működő

Döntőbizottság 1996. január 1-jén kezdte meg működését. Felállításukig a titkárságvezetői feladatokat ideiglenesen az IKIM jogi főosztályvezetője végezte. A Közbeszerzési Értesítő első száma a Kbt. 1995. november 1-jei hatálybalépését követően, 1995. november 10-én jelent meg. Abban az esetben, ha a Tanács hivatalos lapja már a Kbt. hatálybalépése előtt megjelenik, a tájékoztató anyagok megjelentetésével eredményesen segíthette volna a jogalkalmazók tevékenységét, és minden bizonnyal csökkentette volna a nem hivatalos, magánvállalkozás által azonos néven kiadott lap súlyát.

**Az intézményrendszer azonnali elhelyezési kötelezettségéről** az 1089/1995.(IX.21.) **Kormányhatározat** rendelkezett, azért **a pénzügyminisztert tette felelőssé.** Az **IKIM épületében** fokozatosan - a létszám feltöltéséhez igazodóan - **kapott helyet a Titkárság és a Döntőbizottság.** Erre lehetőséget adott, hogy a tárca feladatainak módosulása következtében csökkent a minisztériumi szervezetek elhelyezési igénye.

A **128/1995.(X.20.) Kormányrendelet** rendelkezett arról, hogy **a Tanács az Értesítővel kapcsolatos feladatait a Titkársághoz tartozó Szerkesztőbizottság útján látja el.** A Szerkesztőbizottság **főbb eljárási szabályait előírta,** azonban **működési feltételeit, létszámát, részletes eljárási szabályait** sem a jogszabály, sem belső szabályzat **nem határozta meg.** A Szerkesztőbizottság **elhelyezési igénye annak függvényévé vált,** hogy a feladatokat **milyen arányban látták el a közbeszerzési intézmény főállású munkatársai,** illetve a közigazgatás különböző területén munkaviszonyban álló **külső megbízottak.**

*2.1.1. Tanács jogállása, működési feltételei*

A **Tanács összetételének meghatározásával három fő érdekkört** - ajánlatkérők és ajánlattevők arányos képviselét, valamint kiemelt alapvető érdekeket - **kívántak érvényesíteni.** Ez jól szemlélteti **a kormány-függetlenség biztosítását,** ami egyben alapot adhat az érdekegyeztetői feladat ellátására. A Tanácsba tagokat **delegáló szervezetek arányait figyelembe véve még az a következtetés is levonható,** hogy **a törvényalkotókat főként érdekegyeztetési fórum létrehozása vezérelte.** Ugyanakkor a **Tanács konkrét feladataiban (Kbt. 15. §) ez az érdekegyeztetési szerep a továbbiakban nem jelenik meg.**

A 21 fős Tanács személyi összetétele alapján több csoportból tevődik össze. A Kormányt 7 kijelölt tag képviseli, az önkormányzatokat 1-1 fő, az Országgyűlés alá tartozó intézményeket 2 fő, míg az érdekképviselői és a Kamarai szakmai szervezeteket 10 fő.

Időközben a PM által delegált tanácsstag lemondott. Ezt követően a PM néhány hónapig nem töltötte be a tanácstagi helyet. A lemondás indoklása szerint a minisztériumon belül a közbeszerzésekkel kapcsolatban nem sikerült a szükséges koordinációt és kapcsolati



rendszert kiépíteni. Ez összefüggésbe hozható a korábbi döntés - az apparátuson kívüli személy delegálásának - problematikájával is.

**A Tanács tagjai sorából választja elnökét és alelnökét.** Ez esetben elkerülhetetlen olyan helyzet, hogy **a választás a Kormány által delegált tanácstagra esik**, aki egyben a közigazgatás hierarchiájában is ellát feladatot. **Ezért a Tanács Országgyűlés alá tartozása esetén a függetlenség megerősítését szolgálná, ha elnökét nem maga a Tanács, hanem az Országgyűlés választaná.** Ebben az esetben **jogi státuszát is meg kellene határozni, biztosítva a független elnökhöz és kiszolgáló apparátusához kapcsolódó gazdasági vonzatot.** (A Tanács 1997. május 7-i ülésén elnöki függetlenségre vonatkozó javaslatot már elfogadott.) **A közbeszerzések legfőbb testületének Országgyűlés, illetve Kormány alá rendelése a nemzetközi gyakorlatban eltérő.** Az Európai Unió országaiban általában kormányhivatal, Kelet-Európában vagy kormányhivatal, vagy a Gazdasági Versenyhivatal külön egysége látja el a közbeszerzések felügyeletét. **A Kormány alá rendelés mellett szól, hogy a kormányok rendelkeznek ellenőrzési apparátussal és befolyásuknál fogva azt hatékonyan tudják megvalósítani.**

**Az Országgyűlés alá rendelést indokolja, hogy a Tanácsban a magánszféra és az érdekképviselői szervezetek is képviselve vannak, felettük Kormány felügyeletet nem gyakorolhat. A Tanács érdekegyeztető fórumnak is tekinthető, a Kormány alá rendeléssel megszűnne az ilyen irányú függetlensége. Az érdekképviselőnek azonban akkor van érdemi jelentősége, ha ahhoz feladatot is hozzárendel a törvény.**

A Kbt. alanyi hatálya alá tartozó **önkormányzatok önállóságát az Áht. deklarálja, felettük kormány szerv felügyeletet nem gyakorolhat.** Ez elvileg indokolhatja az Országgyűlés alá rendelést, de **ténylegesen a Tanács részére meghatározott feladatok közül csak az ellenőrzéssel (figyelemmel kíséréssel) kapcsolatban tekinthető összeférhetetlennek. Ezen a téren viszont egyébként is korlátozottak a kormányzat jogosítványai.** (Az elkülönített állami pénzalapokból az önkormányzatokhoz és a magánszférába került források felhasználását a Kormány csak abból a szempontból vizsgálhatja, hogy az a megjelölt célra lett-e fordítva.)

A közbeszerzési eljárásokat érintő **jogorvoslati eljárásokat a Kbt. a Tanács mellett működő, eljárásában független Döntőbizottsághoz rendelte. Ez a kötődés - mivel a Döntőbizottság függetlensége nem vitatható - magában hordozza a Tanács függetlenségének biztosítását is.** Ez nem jelent többet annál, hogy a Tanács Kormány felügyelete alá helyezése esetén a Döntőbizottság függetlenségét más szervezeti struktúrában való elhelyezéssel kell megoldani. Az 1996. évi költségvetésről szóló **1995. évi CXXI. törvény fejezetrendjében a Közbeszerzések Tanácsa - az Országgyűlés költségvetési fejezetben - önálló címként szerepelt. Ezzel a gazdálkodás szempontjából felelős jogkört, a fejezetgazda szerepét az OGY gazdasági főigazgatójára ruházták.** Ez az általános gazdálkodási előírások érvényesülésében **számos probléma forrásává vált. A Kbt. megalkotásánál főként a Tanács alaptervekenységére**

**koncentráltak, a működési feltételek oldaláról nélkülözhetetlen költségvetési szerv vonzatára nem fordítottak kellő figyelmet.**

A Tanács - a Kbt. 11. § (2) bek. és 15. § (1) bekezdés 1) pont értelmében - önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, mely maga fogadja el a közbeszerzési intézmény költségvetési javaslatát, éves költségvetési beszámolóját valamint Szervezeti és Működési Szabályzatát. A Tanács különböző érdekköröket képviselő testület. A Tanács tagjai nem a Tanács költségvetéséből részesülnek anyagi juttatásban, azt a delegáló szervezetek biztosítják részükre. Ez felveti a Tanács "költségvetési szerv" minőségének kérdését. A testületnek biztosított gazdálkodási jogkörök a cím szerinti besorolás következtében ellentmondásos helyzetet idéztek elő. A Kbt. előírásai ezen a téren - a gazdálkodási szabályok alapján - fejezetgazda hatáskörébe utalt feladatokkal nincsenek összhangban.

A Tanács **költségvetési címként történt besorolása is megfelel a Kbt. azon követelményének, hogy az éves költségvetését elkülönítetten kell előirányozni (11. § (3) bek). A fejezeti jogosultság biztosítása a járulékos ellentmondások felszámolása szempontjából célszerűbb megoldás, de rendezhető a gazdálkodási szabályok (Áht., éves költségvetési törvények) korrekciójával is. A Tanács költségvetési előirányzatának évközi átcsoportosítását a Kbt. az OGY jóváhagyásához kötötte (11. § (3) bek.). Az 1996. évi költségvetésről szóló 1995. évi CXXI. törvény (3. §) az OGY jóváhagyását - a fejezethez tartozó címek közül - kizárólag a pártok, a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek és országos kisebbségi önkormányzatok működésének, valamint a társadalmi szervezetek támogatása tekintetében tartotta fenn, az előirányzatok év közbeni megváltoztatására vonatkozóan. A Tanács nem szerepelt a kivételi körben, ez a Tanács függetlenségének következetlen jogi szabályozására utalt.**

Az Áht. 39. § (2) bekezdése kimondja, hogy a fejezeten belül a címek között a személyi juttatások, járulékok, dologi kiadások előirányzatait érintő átcsoportosítást a Kormány engedélyezhet, kivéve, ha a módosításra vonatkozó jogot az Országgyűlés a költségvetési törvényben magának fenntartja.

A törvényi szabályozás a **Tanács határozatképességét a tagok kétharmadának jelenlétéhez kötötte (16. § (2) bek.), továbbá előírta: a tanácstagok megbízatásukat személyesen kötelesek ellátni (15. § (5) bek.). A Tanács SZMSZ-e megengedi az egyszerű szavazattöbbséget igénylő kérdésekben a telefax útján történő szavazást is. A tanácstagok leterheltsége, a Tanács széleskörű feladatai indokolják a rugalmasnak tekinthető megoldást. Ezért az SZMSZ-ben pontosítást igényel, mely esetekben nem kerülhető el a személyes jelenlét (pl. a Kbt-ben nevesített feladatoknál, így a költségvetési javaslat vagy beszámoló elfogadásánál, stb.).**

### 2.1.2. Titkárság feladatai, működési feltételei

**A Kbt. a Titkársághoz utalta "a Tanács tevékenységének koordinálását és az annak végzéséhez szükséges adminisztratív tevékenységet", továbbá a Döntőbizottság tevékenységéhez szükséges adminisztrációt. A törvényi meghatározás ezzel többet enged, mint ami egy titkárság esetében indokolt. Emellett a Kbt. és az SZMSZ sem adott egyértelmű eligazítást a titkársági hatáskör megállapításához.**

Az intézményrendszer késedelmes megalakulása következtében a Tanács az 1996. február 1-jei ülésén foglalkozott a Titkárság és Döntőbizottság Szervezeti és Működési Szabályzatával. Az ülés jegyzőkönyve azonban az SZMSZ elfogadó határozatát nem tartalmazza.

A Titkárság vezetőjének feladatairól az SZMSZ rendelkezik, oly módon, hogy gyakorlatilag minden Kbt-ben meghatározott feladat előkészítésére feljogosítja a Titkárságvezetőt. Az SZMSZ sem húzza meg a határt, meddig mehet el a Titkárság a tanácsi feladatok átvételében.

A Tanács, mint költségvetési szerv gazdálkodásának napi feladatait, valamint a költségvetési javaslatának és beszámolójának tervezetének elkészítését az Áht-val szinkronban szintén a Titkárság tevékenységi körébe kellene törvényi szinten utalni.

**A Titkárság megalakulásakor, 1996. január 1-jén három érdemi (titkárságvezető, titkárságvezető-helyettes, gazdasági vezető) és egy adminisztrátor dolgozóval kezdte meg működését. Munkaköri leírások nem készültek.** (A kis létszámú felállásra tekintettel a "mindenki foglalkozik mindennel" elv érvényesült.) Gyakorlatilag a **Titkárságvezető** látja el az általános vezetői, **helyettese** a jogszabályalkotásokkal, véleményezésekkel, ajánlások kiadásával kapcsolatos feladatokat, a **gazdasági vezető** intézi a költségvetéssel kapcsolatos teendőket. Az 1996. október végétől alkalmazott **új munkaerőt oktatási- képzési feladatok szervezése, a lapkiadással való kapcsolattartás és az információs rendszer működtetése céljából alkalmazzák** (munkaköri leírás erről még nem készült).

A Szerkesztőbizottság mellé az indulásnál nem alkalmaztak külön adminisztrátort, feladatait megbízással az IKIM jogi főosztályvezetőjének titkárnője látta el a hirdetésekkel kapcsolatos teendőket, főfoglalkozása mellett. Ugyancsak az IKIM-ből foglalkoztattak megbízással több köztisztviselőt, bérszámfejtőit, számviteli, könyvelői és pénzügyi tanácsadói feladatokra. Néhány megbízásos szerződés a vizsgálati időszakban állandó munkaerő felvételével megszűnt.

**A Titkárságnak célszerűen minden Kbt-ben szereplő tanácsi feladat előkészítésében alapvető szerepet kell kapnia.** Az eseti jelleggel működő Tanács akkor tudja feladatait a törvény szellemének megfelelően ellátni, ha döntései, határozatai kellően elő vannak készítve. Ehhez elsősorban **a Tanács tevékenységi körét kell** - a közbeszerzések tapasztalatainak figyelembevételével - **pontosítani**, majd számba kell venni, hogy **ezeket milyen kiszolgáló tevékenység képes megfelelő szinten biztosítani.** Ez a feladatok részletezése után **újabb, de megalapozott létszámgigényt** jelenthet.

Célszerű, ha a Tanács határozatait a közbeszerzési eljárások elemzése alapozza meg. Ezt eredményesen állandó munkaviszonyban álló elemző apparátus végezheti el.

**A Kbt. (18. § (2) bek.) rendelkezése szerint a biztosok felett a munkáltatói jogokat a Titkárság vezetője gyakorolja.** Ennek ellentmond, hogy a **folyamatos munkavégzés biztosítása a Döntőbizottság elnökének feladata** (a Kbt. 77. § (1) bekezdése szerint a Bizottság elnöke jelöli ki az eseti ügyekben eljáró biztosokat). **A Döntőbizottság önállóságának a munkáltatói jogok vonatkozásában is meg kellene jelennie.** Bár ebből **probléma még nem merült fel**, ez **mégsem lehet az alanyok közötti jó viszony függvénye**, ezt **jogszabályilag**, illetve az SZMSZ-ben **kell rendezni.** Az önállóságnak jobban megfelel, ha a **Döntőbizottság elnöke felett** - a Titkárságvezetőhöz hasonlóan - a **Tanács elnöke, a közbeszerzési biztosok és a Döntőbizottság alkalmazottai felett** pedig a **Döntőbizottság elnöke gyakorolná a munkáltatói jogokat.** (A munkáltatói jog szétválasztásával kapcsolatban a Tanács már döntést hozott.)

### *2.1.3. Döntőbizottság működési feltételei*

**A Tanács megalakulásának elhúzódása értelemszerűen együtt járt a Döntőbizottság késedelmes megalakulásával.** A Tanács 1995. november 23-i ülésén csak a **Döntőbizottság elnökét nevezték ki**, a **biztosok létszámának feltöltése (6 fő) 1996. februárjában valósult meg.**

A Kbt. 1996 évre 6 főben, 1997 évre a Tanács a Kbt. 15. § (1) bek. f) pontja alapján 10 főben állapította meg a közbeszerzési biztosok (továbbiakban biztosok) létszámát. Az 1996-os létszámot 60-80 jogorvoslati eljárásra tervezték, ezzel szemben 165 eljárás indult 1997. január 1-ig.

A biztosok kiválasztása pályázat alapján történt. A kiválasztás szempontjai közül meghatározó volt, hogy lehetőleg közigazgatási gyakorlattal rendelkező szakemberek legyenek a biztosok. Másik szempont a Kbt. 77. § szabályának érvényre juttatása érdekében a jogi végzettség, illetve a leginkább előforduló szakkérdésekben való jártasság volt. (Az induló létszámban két fő rendelkezett jogi végzettséggel.)

**1996. évben két biztos távozott, egy fő pótlására még az év végén sor került.** Az állomány feltöltésével **folyamatosan foglalkoznak**, de **nehéz feladat** a kis

létszám mellett a **megfelelő szakember összetétel biztosítása**. A Döntőbizottság munkáját kezdetben egy adminisztrátor segítette, a **munkák növekedésére tekintettel már két adminisztrátort foglalkoztatnak**. A titkársági és döntőbizottsági adminisztráció szétválasztása időközben megtörtént.

**Döntőbizottsági eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat**. Kérelem esetén a **jogorvoslati eljárás a kezdeményező irat beérkezésének napján indul**. Ez a **Kbt. előírás eltér a döntőbizottsági eljárásban egyébként irányadó államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseitől** (aszerint a beérkezés napja nem számít be az eljárási határidőbe). A **Kbt. (81. § (2) bek.) szerint a bizottság a feleket az eljárás megindításáról "azonnal értesíti"**. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a beérkezés napján a Döntőbizottság elnökének az iratot iktatni kell, ki kell jelölni a felelős ügyintézőt és az eljáró Bizottság további tagjait.

Még aznap a **kijelölt bizottságnak el kell döntenie, megindítható-e az eljárás, megfelel-e a kezdeményező irat a törvényi előírások formai követelményeinek**. Amennyiben a **díjat nem rótták le, a kérelmezőt hiánypótlásra hívja fel**. (A Kbt. nem rendelkezik az igazgatási szolgáltatási díj lerovásának módjáról, így azt a Döntőbizottság az államigazgatási eljárásoknak megfelelően illetékbélyegben kéri.) **Bonyolultabb ügyekben, vagy a felek kérésére tartanak tárgyalást**.

A beérkezés napjával együtt **három nap áll** a Döntőbizottság rendelkezésére a 82. § (1) bekezdése alapján **ideiglenes intézkedés meghozatalára**, ami lehet: az eljárás felfüggesztése, a szerződés megkötésének megtiltása vagy felszólítás a kérelmező eljárásba való bevonására. **Ezek fontos gazdasági érdeket sérthetnek**, ezért annak **meghozatalához az adott eljárás alapos ismerete szükséges**. Figyelembe véve, hogy a **feleknek és érdekelteknek további öt nap áll rendelkezésre észrevételezésre és az iratok megküldésére**, gyakorlatilag **10 nap eltelik a tárgyalás nélküli vagy a tárgyalásos eljárás 15, illetve 30 napos határidejéből**. **Az érdemi vizsgálatra így rendkívül rövid idő áll rendelkezésre, ami felveti a létszám növelésének igényét, vagy a határidők meghosszabbítását**. Az utóbbi ellen szól az a gazdasági érdek, mely a beszerzések mielőbbi megvalósulásához fűződik.

Az egységes jogértelmezés, joggyakorlat kialakítása céljából a **Döntőbizottság szervezetileg is és a biztosok egyedileg is véleményt cserélnek** az általánosítás leszűrésére alkalmas problémákról. **Erre szolgálnak a heti egy alkalommal tartott munkaértekezletek**. Ennek **szükségessége nem vitatható**, ugyanakkor a **gyakorisága a biztosok terhelését növelő tényező**.

Különösen az induló időszakban lényeges az egységes jogértelmezés, joggyakorlat kialakítása céljából, hogy a Döntőbizottság szervezetileg is és a biztosok egyedileg is véleményt cserélnek az általánosítható problémákról. Ugyanakkor a biztosok túlterhelése jellemző. A Döntőbizottság részére jogszabály biztosítja szakértő kirendelésének lehetőségét, ezzel a vizsgált időszakban nem éltek.

Az SZMSZ-szel összhangban a kijelölt ügyintéző - aki

nem feltétlenül a bizottság jogász tagja - szövegezte a határozatokat. A határozatok írásba foglalása, az esetleges bírósági iratok előkészítése inkább jogi feladat, ezt a gyakorlatot a rendelkezésre álló jogász kapacitásra tekintettel nem tudták bevezetni.

**A Döntőbizottság határozata végrehajtható, ellene fellebbezésnek helye nincs.** Jogsértés véelme esetén **bármelyik fél bírósághoz fordulhat.** A keresetlevél benyújtásának a **bírság befizetésére nincs halasztó hatálya.** A Döntőbizottság által 1996. évben **kiszabott bírságok (21 M Ft) kisebb hányada folyt be (1997. áprilisáig mintegy 8 M Ft),** azonban **lényegében nem a bírósági határozatok következményeként** maradtak el a befizetések. Ebben közrejátszott, hogy **nem rendezett a közbeszerzési bírságok elszámolhatósága (Áht. 11. § (1) bek.), a fizetési kötelezettségek be nem tartása és közvetve a Döntőbizottság joggyakorlata.** (A határozat jogerőre emelkedéséhez kötve a bírság befizetést, adott esetekben a bírósági eljárás végéig késnek a befizetések.) A bírság befizetésének elmulasztása miatt **eljárást nem kezdeményeztek.**

1996. év végéig 165 jogorvoslati eljárás indult a Döntőbizottság előtt, a többsége (157) kérelemre. 65 esetben a kérelmet elutasították (ebből 34-szer megalapozatlanság miatt). A kérelemnek helyt adva 17 esetben a döntést megsemmisítették, 49 esetben megállapították a jogsértést, 7 esetben a Kbt. szerinti eljárásra utasították a felet, 6 esetben szüntették meg az eljárást.

21 ideiglenes intézkedést hozott Bizottság, és 61 tárgyalást tartott. 19 esetben bírságot szabott ki, 500 E Ft és 3 M Ft között. Egy nyertes ajánlattevőt megbírságolt és eltiltott közbeszerzési eljárástól, egyet pedig bírság nélkül zárt ki további közbeszerzési eljárásokból.

36 eljárás ellen nyújtottak be bírósági jogorvoslati kérelmet, ebből háromban indult már eljárás. A Fővárosi Bíróság mindössze 2 esetben hozott felfüggesztő határozatot, ami 4 M Ft összegű bírság elmaradását ténylegesen indokolta.

**A Döntőbizottság és az első fokú bíróság között eltérő jogértelmezés mutatkozott** abban a kérdésben, hogy **a Döntőbizottság vizsgáladási joga meddig terjedhet.** (Ezek az ügyek másodfokú elbírálás céljából a Legfelsőbb Bíróság elé kerültek.) **A jogértelmezési vita bírósági lezárását követően lehet és célszerű a működési feltételekre vonatkozó következtetéseket levonni.**

#### *2.1.4. Szerkesztőbizottsági, közzétételi feladatok ellátása*

**A közbeszerzési eljárások bevezető évében** - amikor nem látható tisztán, milyen leterhelést jelentenek a szerkesztőbizottsági feladatok - **elfogadható,** hogy a szerkesztőbizottsági feladatokra felkértek esetében **megbízásos jogviszonyt alkalmaztak.** Szakmai szempontból célszerű megoldás volt, hogy a megbízottakat a törvényalkotásban érintett körből választották. **A feladat és létszám későbbi**

**összhangjának hiányára utal, hogy 1996. évben közel azonos létszám mellett látta el tevékenységét a Szerkesztőbizottság a hirdetésmények ugrásszerű növekedése mellett.**

A Kbt. hatálybalépését követően ideiglenes megbízással az IM két jogi végzettségű köztisztviselője látta el a szerkesztőbizottsági feladatokat. A Tanács elnöke szintén megbízási szerződést kötött a Szerkesztőbizottság elnökével, aki akkor még ideiglenesen ellátta a Titkárság vezetői funkcióját is. (Főállásban az IKIM jogi főosztályvezetői beosztását töltötte be.)

1995. december 1-jétől a Tanács nevében a Titkárság ideiglenes vezetője 6 személlyel lektori tevékenységre, 1 személlyel - az IKIM jogi főosztályának alkalmazottjával - a Szerkesztőbizottság titkári teendőire kötött határozatlan időre szóló megbízási szerződést. Az Szerkesztőbizottság elnöke havi bruttó 100 E Ft, a tagok 50 E Ft megbízási díjban részesültek, mely összeg túlmunka esetén növelhető volt.

**A Szerkesztőbizottság megalakulását követően együttes ülést nem tartott, arról sem alakult ki közös állásfoglalás, hogy milyen indokok alapján adnak vissza hirdetésményt hiánypótlásra.** Ebből eredt a Szerkesztőbizottság tagjainak eltérő gyakorlata. (Támponat a hirdetésmények elkészítéséhez - a szerkesztőbizottsági feladatokkal ideiglenesen megbízott IM köztisztviselők által összeállított - útmutató adott.)

A jogi lektorok között volt, aki csak a formai követelményeket vizsgálta, más lektorok a tökéletes ajánlat közzétételére törekedtek. Ebből eredően egyes ajánlatkérők hasonló közbeszerzésekben történő sablon hirdetésményeik esetén előfordult, hogy ugyanazon ajánlati pont egyik lektornál kifogás nélkül megjelenhetett, mások azonban visszaküldték. (Néhány lektornál 40-80 % között alakult a hiánypótlásokra történő visszaküldés aránya.)

**A Szerkesztőbizottság az átengedett vagy kifogás jelzésével ellátott hirdetésményeket átadja a nyomdának.** A kefélynyomat visszaérkezésekor **néhány lektor elvégzi** az eredeti ajánlat és a kefélynyomat összeolvasását, **az infiniálást.** **Ez a megbízási szerződésekben nem szerepel,** ezért több szerkesztőbizottsági tag ezt nem vállalja. **Ez valóban nem jogi lektorálási munka,** ugyanakkor a hibátlan megjelentetéshez szükséges. **Ezért is célszerű a kiadóval a szerkesztőbizottsági feladatok megosztását pontosítani,** azon túl, hogy **az elszámolás a ténylegesen elvégzett munka alapján történjen.**

Sem a Kbt., sem a kormányrendelet **nem tartalmaz felelősségi szabályokat a Szerkesztőbizottság vonatkozásában,** holott a felelősség kérdése felvetődik a határidő túllépése illetve a megjelentetés lektor általi előírásai vonatkozásában.

Egyrészt célszerű állandó munkaviszonyban álló köztisztviselőkkel ellátni a szerkesztőbizottsági munkát, másrészt szükségszerű a feladatokat és felelősségi szempontokat a Titkárság SZMSZ-ében rögzíteni.

A megalakulás körülményeire tekintettel a munkavégzéshez szükséges feltételek kialakítására nem történt intézkedés. Így az ügyforgalom (iktatás, lektorálási feladatok elosztása, nyilvántartás) - a Titkársághoz tartozás ellenére - a szerkesztőbizottsági elnök főfoglalkozású munkahelyéhez kötődött. Az ügyforgalom nem várt ütemű növekedésével, a kezdeti szervezési gondokkal, valamint a számítógépes feldolgozás technikai feltételeinek hiányával hozhatók összefüggésbe a munkamegosztás aránytalanságai, az ügyintézéses esetenként tapasztalt elhúzódnása és a nyilvántartások kezelésének, feldolgozásának problémái.

A Szerkesztőbizottság elnöke döntött az ügyek elosztásáról és arról, mely ügyeket vizsgált maga, mely ügyeket adott ki a lektoroknak. Jellemzően a kivételes eljárás fajtákat adta ki vizsgálatra. A nyílt eljárásokat általában maga bírálta el és azok általában visszaküldés nélkül jelentek meg. 1997. márciusáig mintegy 1400 kérelem érkezett a Szerkesztőbizottsághoz, az IM-ben dolgozó lektoroknak ez idő alatt 25-30-at adtak ki. Az eredetileg megküldött hirdetmény jogszabályi megfelelését a kérelem kézhezvételét követő öt napon belül kell megvizsgálni. Ez a határidő rendszeresen csúszott. Jellemzően - a nagyszámú kérelem miatt - a beérkezés után egy hétig a Szerkesztőbizottság elnökénél volt a kérelem, ezt követően küldte meg valamelyik jogi lektorunk vizsgálat céljából. A hirdetmények átadása nem volt szabályszerű, nem derült ki, melyik napon vette azt át a lektor. A hiánypótlásra visszaküldés lehetőségével a megadott határidőn túl is éltek a szerkesztőbizottsági tagok. Erre a kormányrendelet nem adott felhatalmazást. A hiánypótlásra felhívással lényegesen meghosszabbodott a közbeszerzési eljárás ideje. Hiánypótlásra visszaadott kérelmek esetén az eredeti megküldés és a közzététel között esetenként másfél hónap is eltelt.

A nyilvántartásokra a kormányrendeletben előírt tartalom elvileg elegendő az egy adott felhíváshoz kapcsolt valamennyi hirdetmény nyomon követésére. A kialakított nyilvántartás adottságai miatt nehéz összekapcsolni az eredeti hirdetményt az eredménnyel, vagy nem tudják megadni azon hirdetmények körét, ahol az eljárás lefolytatása után nem tették közzé az eredményt.



A **Kbt.** - de már az 1995. márciusi törvényjavaslat - **részletes indoklása is utalt arra, hogy a hirdetményeket a Tanács hivatalos lapjában, a Közbeszerzési Értesítőben kell közzétenni. A Tanács intézményrendszerének késedelmes megalakulása is lehetővé tette** egy Közbeszerzési Értesítő elnevezésű **időszaki lap magánkiadását. A művelődési tárca részéről a magánkiadású lap engedélyezésénél figyelmen kívül hagyták a Kbt. ide vonatkozó előírásait,** álláspontjukat csak a sajtóról szóló 1986. évi II. törvényre alapozták (mivel ez csak az időszaki lap fogalmát ismeri és nem használja a "hivatalos lap" kategóriát).

A Tanács elnökének - 1995. novemberi - kezdeményezésére átmenetileg törölték a nyilvántartásból az ideiglenes lapot, azonban a magánkiadó fellebbezésére a művelődési tárca, mint másodfokú hatóság az időszaki lap nyilvántartásba vételét elrendelő határozatot hatályában fenntartotta. A magánlapban a hirdetmények az azonos nevű, de hivatalos lap megkülönböztetésű lap szó szerinti átvételével jelennek meg, pár nappal a hivatalos Értesítő megjelenését követően. A pár napos különbség miatt több ajánlattevő elkésett a tenderek benyújtásával. A művelődési tárca másodfokú határozatának bírósági felülvizsgálata elvi megoldást jelentett volna, de időigénye következtében gyakorlati jelentőségét bizonytalanná tette.

A Közbeszerzési Értesítő-t, a Közbeszerzések Tanácsa Hivatalos Lapját **1996. végéig** - pályázat elnyerése alapján - a **Közlöny- és Lapkiadó Kft adta ki,** a Magyar Közlöny kiadásához hasonlóan, (általában hetente, kéthetente jelentette meg). **Időközben a hirdetmények száma jelentősen megemelkedett, rugalmasabb rendszer bevezetése elkerülhetetlenné vált. A Tanács közbeszerzési eljárás útján** 1997. január 1-jétől a **Népszabadság Rt. és a Szikra Lapnyomda Kiadó konzorciumát bízta meg** az Értesítő megjelentetésével és terjesztésével.

A Szerkesztőbizottságon keresztül **a Kbt. hatálya alá nem tartozó közbeszerzések megjelentetési igényével is megkeresték a Tanácsot.** Ilyen hirdetések közzétételére nem láttak lehetőséget. **Ezek a hirdetmények kétségtelenül növelnék az Értesítő terjedelmét, egyben a megjelentetés átfutási idejét.** Mellette szól, hogy az **ajánlattevők koncentrált tájékoztatást kaphatnának az üzleti lehetőségekről,** és az Értesítő bevétele is növekedhetne.

A törvény hatálya alá tartozó szervezetek az értékhatárt el nem érő értékű beszerzéseik során is jogosultak a Kbt. szerint eljárni (2. § (4) bek.), továbbá a közzététellel kapcsolatos kormányrendelet lehetőséget ad az ilyen esetekben eljáró beszerzők hirdetményeinek megjelentetésére.

**A Kbt. kitér a hirdetmények külföldi lapban történő közzétételének módjára,** ugyanakkor **a törvény taxatív felsorolásából egyértelműen kimaradt a nemzetközi - pl. EK tagországok által meghirdetett - tenderek közzététele**

lehetősége.

**A jogszabály megszabta a hirdetésmények kéziratoldalainak (25 sor, 60 leütés) formátumát (128/1995.(X.20.) Korm. rendelet 9. §).** Az előírás szerint készült 2-3 oldal terjedelmű a még elfogadható méretű (pl. 14-es) betűnagysággal közel 1 oldalon elférne. Ennek térítési díj vonzata miatt **ez úgy is értékelhető, hogy az indokoltnál magasabb kiadások terhelik a közbeszerzés alanyait.**

## **2.2. Intézményi gazdálkodás**

### *2.2.1. Gazdálkodás szabályszerűsége*

**A Közbeszerzések Tanácsa - mint költségvetési szerv - működéséhez a költségvetési törvény először 1996. évre határozott meg költségvetési előirányzatokat.** A létrehozás évében a gazdálkodás fedezetét a központi költségvetés általános tartalékából biztosították (1089/1995.(IX.21.) Korm. határozattal 7,3 M Ft összegben).

A költségvetési szerv 1996. évi kiadásainak eredeti előirányzata 65 M Ft volt, alapvetően támogatási forrásból, mindössze 5 M Ft saját bevételt terveztek.

Az új feladatok ellátására létrehozott **költségvetési szerv előirányzatait a PM iránymutatásának figyelembevételével, de alapvetően becsléssel alakították ki.** Az intézményrendszer kialakítása fázisában az **előirányzatokat megfelelően alátámasztó számítási adatok nem is állhattak rendelkezésre.** Jelentős túlteljesítés a saját bevételeknél mutatkozott. Ennek következtében a támogatási előirányzat 98,7 %-os teljesítése mellett **90,8 M Ft költségvetési kiadást teljesítettek 1996. évben.**

Az intézményi bevételek 114,8 M Ft összegével együtt az összes pénzforgalmi bevétel elérte a 174 M Ft-ot. A 84,1 M Ft kiadási megtakarításból a központi költségvetés bevételét képező összeg 42,9 M Ft, a költségvetési szervet meg nem illető összeg 32 M Ft és a felhasználható (kötelezettségvállalással terhelt) előirányzat-maradvány 9,2 M Ft volt.

**A saját bevételek túlteljesítésében a közbeszerzési hirdetésmények vártnál kedvezőbb alakulása volt a meghatározó.** A saját bevételi források jellegéből adódóan azok **pontosan nem tervezhetők.** Ezek **teljes körű számbavételére - pl. a 128/1995.(X.20.) Korm. rendelet 11. § előírásának figyelmen kívül hagyásával - nem került sor.**

Az 1996. évi 114,8 M Ft intézményi működési bevételből 79,3 M Ft közzétételi díjbevétel, 10,4 M Ft lapkiadásból származó bevétel, 5,5 M Ft bírság és 19,6 M Ft a kiszámlázott termékek és szolgáltatások Áfa-ja.

**Év közben a saját bevételi előirányzatokat három alkalommal - megfelelően dokumentálva, a felügyeleti szerv jóváhagyásával - módosították.** Az eredeti előirányzatot meghaladó **többség felhasználása nem haladta meg a költségvetési törvényben meghatározott mértéket.** Az előirányzat módosításoknál abból a szempontból nem érvényesült a jogszabályi előírás, hogy a változtatást az eredeti előirányzat teljesítését követően havonta, a hónap 20. napjáig kell végrehajtani

(1995. évi CXXI. tv. 15. §).

A jelentős **többletbevétel** az eredeti **kiadási előirányzatok módosítását** illetve **túteljesítését tette lehetővé**. Ez a teljesítés adatok alapján **nagyobb mértékben** (közel 14 M Ft) a **dologi kiadásokat érintette**. A rendszeres személyi juttatások teljesítése (14,56 M Ft) mindössze 2,3 %-kal haladta meg az eredeti előirányzatot. **Munkavégzéshez kapcsolódó juttatást nem terveztek**, ennek a többletbevételből finanszírozott teljesítés (3,7 M Ft) **döntő hányadát (99,5 %-át) a jutalom képezte**. Hasonlóan **nem terveztek felújítást**, az ilyen célú **felhasználás** 1996. évben **3 M Ft értékben történt**.

1996. évben három alkalommal, valamennyi alkalmazásban álló részére (kis mértékben differenciálva) mintegy 2,5 havi illetménynek megfelelő összegű jutalom kifizetés történt. A jutalom kifizetése a köztisztviselőknek járó 13. havi illetményen felüli juttatás volt.

A dologi kiadások 1996. évi eredeti előirányzata 23,3 M Ft módosított előirányzat 64,8 M Ft, a teljesítés 37 M Ft volt. A teljesítés legnagyobb tétele a 18,1 M Ft összegű Áfa befizetés volt, melynek eredeti előirányzataként 1 M Ft-ot terveztek.

A költségvetési szervnél **foglalkoztatottak besorolása** a Kbt. és a **köztisztviselői törvény (Ktv.) előírásainak betartásával történt**. A **Ktv. hatályos rendelkezésétől (44. §) eltérő módon jártak el**, amikor a **felsőfokú iskolai végzettségű dolgozók illetménykiegészíté-sét a minisztériumokról, fejezetgazdánál alkalmazható mértékben határozták meg**. (1997. évben a közszolgálatot felügyelő belügyi tárcától kapott állásfoglalásra hivatkozással folyósították.) A **költségvetési szerv - az OGY fejezet költségvetési címeként történt - besorolása miatt került ebbe a helyzetbe**. Az **indokoltnak, mégis szabálytalannak minősíthető gyakorlatot az önálló fejezeti jogosítvány legalizálhatja**, de mindenképpen **jogszabályi úton szükséges rendezni**. A költségvetési szervnél 1996. évben kimutatott **elhelyezéssel összefüggő kiadások** lényegében a **Titkárság és a Döntőbizottság munkafeltételeinek biztosítását szolgálták**. A **tanácsstagok és a szerkesztőbizottsági munkatársak elhelyezésével kapcsolatos kiadás nem merült fel**. Azok a **főfoglalkozás szerint illetékes munkáltatóknál** - adott esetekben a központi költségvetés más fejezeteinél - jelentek meg (IKIM, IM, stb.). A **szervezeti intézkedések** 1996. évben még nem zárultak le, ezek **működési, elhelyezési költségvonatával számolni kell**.

A Titkárság és a Döntőbizottság - IKIM épületében történt - elhelyezését szolgáló helyiségek használatáért 1996. évben 2,6 M Ft üzemeltetési és fenntartási átalányt fizettek. A helyiségek felújítására (vakolás, tapétázás, szőnyegpadlózás, stb.) a többletbevételekből 3 M Ft-ot, számítástechnikai eszközbeszerzésre 2,9 M Ft-ot

fordítottak. (1996. december 31-én az állományi létszám 18 fő volt, és 15 helyiséget használtak.)

**A költségvetési szerv előírászerűen egy bankszámlával rendelkezik. A számvitelben a közzétételi díjakat, a lapkiadásból, valamint a bírságokból származó bevételeket elkülönített főkönyvi számlákon kezelték. A közzétételi díjbevételek könyvviteli elszámolása a pénzügyintézet értesítés alapján a tényleges pénzforgalmat tükrözően történt. A számlázásnál több hónapos - számviteli törvény által meg nem engedett (84. § (3) bek.) - késedelem volt tapasztalható, ami viszont a gazdasági ügyintézés induló időszakban felhalmozódott restanciáival magyarázható.**

**A lapkiadásból származó bevételek áttekinthetőségét a költségvetési szerv részéről nem megfelelően biztosították. 1996. évben - a Közlöny- és Lapkiadó Kft-vel - a "beszámítási" díjfizetési módról kötött szerződésnél nem jártak el kellő gondossággal. Az alapszerződés nem tért ki a Kft részletes költségelszámolására, ami az ellenőrizhetőség szempontjából alapvető követelmény.**

Az alapszerződés nem tekinthető a Ptk. valamely nevesített szerződéstípusának megfelelő szerződésnek. A szerződésben nem szabályozott, illetve vitás kérdésekben a vállalkozási szerződés szabályainak alkalmazásáról rendelkezett, ugyanakkor a vállalkozói szerződés logikájától teljesen idegen a "beszámítási" díjfizetési mód. Az alapszerződés évközi módosítása alapján a Kft minden negyedévet követő hónap utolsó napjáig volt köteles elszámolni és a költségvetési szervet megillető részt - a gazdasági eredmény 70 %-át - átutalni.

A 128/1995.(X.20.) Korm. rendelet értelmében a közzétételi (térítési) díjakból és a lapkiadással kapcsolatos egyéb bevételekből a lap szerkesztésének és megjelentetésének költségeit kell fedezni, az ezután Tanácsnál fennmaradó összeget a Tanács Kbt-ben előírt feladatainak teljesítése során felmerülő kiadásokra kell fordítani.

**A lapkiadásból származó gazdasági eredmény 1996. évben történt elszámolásánál a költségvetési szerv - külső pénzügyi szakértői javaslatra, az Áfa befizetési kötelezettség teljesíthetősége érdekében - "számlát helyettesítő okmányt" állított ki a Kft felé. Ezzel nem előírászerű Áfa befizetés valósult meg (1992. évi LXXIV. tv. 43. §), továbbá a számlahelyettesítő okmány fogalomrendszerét sem ilyen céllal alkották.**

A költségvetési szerv - a számlát helyettesítő okmány szerint - 10,4 M Ft értékű gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatást (SZJ 142279) végzett a Kft részére, a felszámított Áfa 2,6 M Ft volt. Ténylegesen ilyen szolgáltatás nem történt, a Kft utalta át az 1996. év I-III.

negyedévi gazdasági eredményéből a költségvetési szervnek szerződés alapján járó részesedést (10,4 M Ft-ot).

Az a Kft. gazdálkodásának hatósági ellenőrzésével állapítható meg, hogy az állam adóigénye az Áfa elszámolással összefüggésben hogyan teljesült.

**Nyílt közbeszerzési eljárás eredményeként - 1997. évvel kezdődően négyéves időszakra - új kiadóval kedvezőbb feltételekkel kötöttek szerződést. Ez az alapszerződés is a nettó elszámolás elvére épült, de biztosította a megbízott - lapkiadással és forgalmazással kapcsolatos - bizonylataiba a betekintési lehetőséget, valamint a gazdasági eredmények elszámolásával, az elszámolás módjával kapcsolatos kiegészítő szerződés kötéséről rendelkezett. A gazdasági eredményből a költségvetési szerv magasabb arányú, 85 %-os részesedése lényeges szempontja volt a versenyeztetésnek. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a lapkiadásból származó bevételekre vonatkozó jogszabály előírása csak a lapszerkesztés és megjelentetés tényleges kiadásainak ismeretében érvényesíthető.**

**1997. évre a központosított közbeszerzési eljárások eredetileg tervezett hatályba lépésére alapozva - a saját bevételek 1996. évi teljesítés adatához viszonyítva 43 %-kal kisebb - 65 M Ft összegű működési bevétel eredeti előirányzatot határoztak meg. Ez a költségvetési támogatás előző évi összegének közel felére csökkentett 30,1 M Ft-os eredeti előirányzatával együtt a kiadások szerény mértékű (4,7 %-os) növelésére ad lehetőséget. Indokolt volt a támogatási összeg mérséklése, ugyanakkor a saját bevételek prognosztizálási bizonytalanságát csak fokozhatja a központosított eljárások kiforratlanságának következménye.**

#### *2.2.2. Oktatás és nemzetközi kapcsolattartás gazdasági vonzatai*

A közbeszerzések EK irányelvekre épült szabályozásában főként azokat vették figyelembe, amelyek a központi költségvetési szervek, önkormányzatok és közszolgáltatók árubeszerzési, szolgáltatási és építési szerződéseire vonatkoznak. Az EK több, közbeszerzést segítő intézkedést is kezdeményezett. Ezek egyike a közbeszerzésbe bevont személyek képzésére összpontosított.

A törvényalkotástól a hatálybalépésig rendelkezésre álló idő jobb kihasználását jelentette volna a költségvetési szervek ügyintézőinek szervezett felkészítése (pl. intenzív oktatás keretei között). A központi intézményrendszer késedelmes létrehozása miatt ez már kivitelezhetetlenné vált. A megalakulást követően az átmeneti gondokon az eseti jelleggel szervezett oktatással igyekeztek segíteni. Az ennek keretében tartott konzultációkon, előadásokon a Tanács, a Döntőbizottság és a Titkárság is jelentős szerepet vállalt. 1997. elején a Tanács külön oktatási munkabizottságot hozott létre tagjaiból.

A rövid felkészülési idő biztosításával és kényelmi szempontokkal is összefügg, hogy több költségvetési intézmény közbeszerzéseinél külső szervezeteket, munkatársakat foglalkoztatott. Ezek kiadásai nyilvánvalóan mérsékeltek a közbeszerzéssel elérhető

megtakarítást, a hasonló eredménnyel, de saját hatáskörben lefolytatott eljárásokhoz képest.

**A Világbank elsősorban a közbeszerzés eljárási irányelveinek, szabvány pályázati előminősítési dokumentumainak kidolgozására, köztisztviselők képzésére és részben ezek tárgyi feltételeinek biztosításához összesen 212.000 USD segélyt nyújt a Magyar Köztársaságnak. (A Világbank a támogatásról ez év márciusában hivatalosan értesítette a Pénzügyminisztériumot.) A közbeszerzés fejlesztését célzó világbanki segélyre vonatkozó levél-egyezmény megkötéséről a 2155/1997.(VI.11.) Korm. határozat rendelkezett.**

Az előzetes megbeszélésekre alapozva a **Titkárság elkészítette a Tanács oktatási koncepciójának tervezetét, melyet a Tanács 1997. március 27-i ülésén egyhangúan elfogadott.** Eszerint a **program célja oktatók képzése.** A Tanács **nyílt pályázattal választja ki az oktatási központot,** mely elkészíti az oktatási tematikát, oktatókat alkalmaz, lebonyolítja az oktatást és vizsgáztat. Az oktatási központban végzett oktatók **piaci alapon fogják a jogalkalmazók, ajánlatkérők, ajánlattevők oktatását végezni.** (A döntést 1997. II. félévére ütemezték.)

Megállapítható, hogy a **Világbank preferenciái nem érvényesülnek maradéktalanul** a koncepció tervezetében, holott a **program az indításának egyik forrásaként a Világbank által nyújtott támogatást jelölte meg. Nem határozta meg a program,** hogy a támogatás mekkora összegét kívánják oktatásra fordítani, tehát **mekkora összeg marad az elsődleges világbanki cél megvalósítására, az eljárási irányelvek, standard dokumentációk elkészítésére,** (azt milyen formában, vagy kívánja-e a Tanács felhasználni). Hasonlóan nem tért ki a Tanács koncepciója arra, hogy az oktatás alanyai között **a köztisztviselői kört hogyan érinti. Mindezek tisztázása** a szerződéskötést megelőzően **lényeges, mert a segély felhasználását** a Nemzetközi Ujjáépítési és Fejlesztési Bank megállapodás levél tervezete **szigorúan az általa meghatározott célok finanszírozásához kötötte.**

A Tanács és a közbeszerzések egyéb szervei lehetőségeik szerint eleget tesznek nemzetközi kapcsolattartási kötelezettségeiknek. Ennek során több **nemzetközi értekezleten, szemináriumon vettek részt,** más országok közbeszerzési szakembereivel **tapasztalatcserékre került sor.** A Tanács által készített beszámoló részletesen foglalkozik a kapcsolattartás kérdésével. Legjelentősebb tárgyaló partnerei: a CEFTA, az Európai Unió és a kelet-Európai régió más országai. **Az Európai Unió kérdőíveire adott válaszok tanúsága szerint a közbeszerzés hazai szabályozása az EK irányelveihez igazodott.**

A **Világbankkal folytatott tárgyalásokra kitért a Tanács országgyűlési beszámolója** is (azon felmerültek Kbt-vel kapcsolatos észrevételek, gyakorlati alkalmazási tapasztalatok és a világbanki segély kérdése). **Nem egyértelmű azonban,** hogy a **Tanács a felvetett észrevételekre és az átadott írásos anyagokra tervezett-e további lépéseket.** Nem lehet kétséges, hogy a **Világbank** az általa finanszírozott projektekkel összefüggésben vizsgálta a magyar közbeszerzési gyakorlatot. Ezzel együtt az **ajánlásaiból figyelmet érdemel:** szolgáltatások eltérő szabályozása, egyes standardok átvétele, stb.

A Világbank országjelentése - a saját ellenőrzési szempontjaira tekintettel - érthető módon kifogásolta a Kbt-ben a preferenciák alkalmazását. Erre vonatkozóan ismertek az EK megállapodásban foglalt összefüggések, melyek több évre lehetővé tették a preferenciák érvényesítését. Ugyanakkor az oktatás támogatása mellett volt számos más ajánlása is a Világbanknak, melyek előnyére válhatnak a hazai közbeszerzési gyakorlatnak.

A nemzetközi kapcsolatok kiépítése megkezdődött, **a szerzett tapasztalatok nagy mértékben hozzájárultak** ahhoz, hogy **a Tanács intézményrendszere meg tudott felelni törvényes feladatai ellátásának**. A továbbiakban ezen kapcsolatok hasznosítására **nagyobb súlyt érdemes helyezni**, elsősorban a **nemzeti közbeszerzés irányelveinek korszerűsítésében**, a **külföldi ajánlattevők** magyar közbeszerzésekben történő **részvételi feltételeinek jogszerű kimunkálásában**. A **nemzetközi kapcsolattartással összefüggő tényleges kiadások** (külföldi kiküldetés, vendéglátás költségei) **1996. évben** a tervezett, illetve a **módosított előirányzat alatt maradtak**. A **kapcsolatkiépítés időszakában ezt túltervezésként mégsem lehet értékelni**, mivel részben még **nem alakultak ki teljes körűen a szóbajhető relációk**. Ezen túlmenően az **alacsony 1996. évi teljesülés** a kiutazás **nemzetközi szervezet által történt finanszírozása** következményének is tulajdonítható.

A külföldi kiküldetések 1996. évre tervezett 950 E Ft módosított előirányzata 100 E Ft volt, a teljesítés ezzel szemben 25 E Ft-ot tett ki. A jelentősebb kiküldetés - a Torinóban szervezett 5 napos konferencia költségeit a SIGMA fedezte.

### **3. KÖZBESZERZÉSEK A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK GAZDÁLKODÁSÁBAN**

#### **3.1. Közbeszerzések és a költségvetési gazdálkodás szabályainak összhangja**

A **költségvetési gazdálkodás kereteit az Áht. és végrehajtási rendeletei határozzák meg**. Ezek **folyamatos korszerűsítését jellemzi**, hogy az alig két éve hatályos Kbt. részletes indoklásában hivatkozott **egyes gazdálkodási előírások** (pl. végrehajtási rendeletek) **már 1996-tól hatályukat veszítették**. Ennél fogva a **szabályozások összhangját is a korszerűsítés adott szakaszához mérten lehet minősíteni**.

A Kbt. **alanyi hatálya alá tartozó központi költségvetési szervek meghatározása azonos a gazdálkodási kör fogalomrendszerével**, ugyanakkor a **költségvetési szerveket** - a gazdálkodás megszervezése módja szerint, vagy az előirányzatok feletti rendelkezési jogosultság szempontjából - **csak a költségvetési gazdálkodás előírásai csoportosították** (156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet). A

kincstári gazdálkodás bevezetésével megjelent a költségvetési szervek kincstári ügyfél meghatározása is.

A gazdálkodás megszervezésének módjára tekintettel megkülönböztethető az önállóan gazdálkodó, vagy részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, illetve az előirányzatok felett rendelkezhetnek teljes jogkörrel vagy részjogkörrel (156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 7. § és 8. §).

Az Áht. a kincstári körbe sorolta - többek között - a központi költségvetést, a központi költségvetési szerveket és a rendelkezésükbe utalt előirányzatokat, az alapokat (18/B § (5) a) pont). A kincstári körbe tartozó költségvetési szervek közül kincstári ügyfél - a kincstári költségvetéssel rendelkező - önállóan vagy részben önállóan gazdálkodó, teljes, illetve részjogkörű szervezeti egység (156/1995.(XII.26.) Korm. rendelet 9. §).

A **Kbt.** értelemszerűen az **ajánlatkérőnél rendelkezésre álló anyagi fedezethez, vagy annak biztosítékához kötötte az eljárások megindítását.** Ez a meghatározás okozta a legtöbb értelmezési problémát, mivel a **Kbt. nem vette figyelembe a központi költségvetési szervek csoportosításából adódó eltérő gazdálkodási feltételeket, ezekben a felügyeleti szerv (fejezetgazda) döntési, jóváhagyási jogosítványait.** Ugyanakkor a **költségvetési gazdálkodás fejezeti szintű szabályozása még nem terjedt ki a közbeszerzések** eljárási kötelezettségei szempontjából lényeges összefüggésekre. A **Kbt. közvetlenül a felügyeleti szervnek nem adott feladatot.** Erre hivatkozva a **fejezetgazdák sem vállaltak szerepet a közbeszerzéseket érintő kérdések szabályozásában.**

Felügyeleti szerv dönt az előirányzatok feletti jogosultság szerinti besorolásról, jóváhagyja az önállóan és részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv közötti munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét. A szabályozás keretében kell kitérni, mely feladatokat látja el összevontan az önállóan gazdálkodó szerv, illetve miben van önállósága a részben önállóan gazdálkodónak (156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 8. §).

A **Közbeszerzések Tanácsa 5/1996.(KÉ-41) számú ajánlása a részben önállóan gazdálkodó, részjogkörrel rendelkező költségvetési szervek és a részjogkörű költségvetési egységek beszerzéséről** szólt. Az ajánlás átmeneti segítséget adott, azonban teljes körűen nem oldotta meg a problémát, de nem is helyettesítheti a **jogszabályi rendezést.**

Egyes központi költségvetési szervek hierarchikus szervezeti felépítése következtében a **gazdálkodási jogosultságok** - az általános gazdálkodási előírásokban meghatározottakon túl - **más irányú differenciálódást is mutatnak.** Ezeknél a **feladatokat, erőforrásokat részben központosítottan tervezik és osztják el, így ebből a szempontból is felmerül az önállóság és egyes**



**gazdálkodási jogkörök korlátozásának tisztázása.** Ez elsősorban a **gazdálkodás szabályozásában sürgeti az eltérések meghatározását, a közbeszerzések eljárási rendjét a kivételek pontosításában érinti** (pl. fejezet szinten központosított közbeszerzéseknél, illetve kiemelkedően nagy volumenű, kormányzati vagy tárca szintű döntést igénylő közbeszerzéseknél, halasztott fizetési konstrukció alkalmazásánál).

Az Áht. 124. § (2) bekezdése már 1992-ben felhatalmazást adott a Kormánynak a költségvetési szervek sajátosságát figyelembe vevő rendelet alkotására. Ennek ellenére Pl. a honvédelmi tárca többször átdolgozott tervezete évekig nem találkozott a pénzügyi tárca egyetértésével. A HM és a Magyar Honvédség költségvetési gazdálkodásának sajátosságait végül a 90/1997. (V.30.) Korm. rendelet rendezte.

A költségvetési gazdálkodás keretei között **az anyagi fedezettel rendelkező feltételének a költségvetési szerv elemi költségvetésében szerepeltetett előirányzat felel meg.** Az 1996. évtől hatályos rendelkezések betartásával a **központi költségvetési szerveknek jóváhagyott elemi költségvetés csak a tárgyév második hónapjában áll rendelkezésre.** A **kincstári költségvetés** - mely kiemelt előirányzatonként összesített adatokat tartalmaz - **korábban elkészül,** ezek alapján **az év elejétől lehetővé válik** költségvetési szervek **kiadásainak teljesítése.** Ennélfogva a **közbeszerzési eljárás év eleji indításánál bír jelentőséggel az anyagi fedezet biztosítéka.** Hasonlóan **felmerül** a biztosíték kérdése a **közbeszerzési eljárás év végi indításánál,** mivel a **teljesítés a következő évre húzódik** (amikor még szintén nincs a költségvetési szervnek jóváhagyott költségvetése). **Tárgyéven túli fizetési kötelezettség 1996. évtől már vállalható,** de csak olyan mértékben, mely a kötelezettségvállalás időpontjában ismert feltételek mellett a rendeltetésszerű működés veszélyeztetése nélkül finanszírozható (Áht. 12. § (2) bek.). A **mérték felelősségteljes megítélése a költségvetési intézmény szintjén még nem volt elvárható.** **Érzékelhető** viszont, hogy a **gazdálkodás korszerűsítésében** folyamatosan **nagyobb hangsúlyt kap a tervszerűségi elem és a kincstári rendszer lehetőségeinek kihasználása.**

A költségvetési szervek kötelezettségvállalásainak 1996. évtől előirányzat felhasználási terven kell alapulnia (Áht. 98. § (2) bek.). Amennyiben a kincstári körhöz tartozó költségvetési szervek (és alap) által is elismert - meghatározott mértéket elérő - tartozásállományt hozott felszínre a kötelezettségvállalások fedezetvizsgálata, 1997. évtől kincstári biztost jelölnek ki (Áht. 98. § (3) bek.).

A **kincstári finanszírozás alapvetően az előirányzatok** - 1/12 résznek megfelelő **időarányos elosztására épült.** (Kivételt 1997. évtől a programfinanszírozásba vont előirányzatok, valamint a központi beruházások és a munkaadókat terhelő járulékok előirányzatai képeznek.) A költségvetési intézmény felett **felügyeletet gyakorló szerv kismértékű (8 %-os) korrekciót elvégezhet,** de ennek feltétele, hogy a

korrekciók fejezetszinten kompenzálják egymást. **Nagyobb mértékű előrehozást a pénzügyi tárca engedélyezhet. A közbeszerzések nagyságrendje, értéke igényelhetik az időarányos finanszírozástól eltérő kifizetéseket, a fennálló lehetőségek ennek korlátozottan felelnek meg** (főként a folyamat időigényesség miatt). **Előrelépést a teljesítményfinanszírozás kiszélesítése jelenthet, ehhez szintén elengedhetetlen a költségvetési gazdálkodás tervszerűségének erősítése.**

A PM kimutatása szerint 1996. évben közbeszerzési eljárás lefolytatásának indokával előrehozást nem kértek a költségvetési fejezetek.

**A közbeszerzési eljárás típusának megválasztását a Kbt. igyekezett szigorú feltételekhez kötni, ezzel az átláthatóságot legjobban biztosító nyílt eljárásokat preferálták. A kevesebb kötöttséggel járó tárgyalásos és gyorsított eljárások egyik alkalmazhatósági feltétele az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség. A központi költségvetési szervek a rendkívüli sürgősséget több esetben a költségvetési gazdálkodás sajátosságaival indokolták** (az előirányzataik felhasználása a tárgyévben biztosított; a pénzmaradvány felhasználás engedélyezése bizonytalan kimenetelű; az előirányzat-módosítási lehetőségeket előre nem látható helyzetnek minősítették). **Ezzel is összefüggésbe hozható a kisebb nyilvánosságot hordozó eljárástípusok relatívan magasnak tartott részaránya.**

**A rendkívüli sürgősség előre nem látható helyzettel történt indoklásai az ajánlatkérés költségvetési intézményhez rendeléséből ered. A kormányzati, fejezeti szinten évközben eszközölt beavatkozások az intézmények számára valóban nem tervezhető események. A költségvetési előirányzatok tárgyévi felhasználása azonban inkább a költségvetési szervek törekvése, kevésbé a rendkívüli sürgősség megalapozott indoka. A gazdálkodási szabályok már lehetővé teszik a kötelezettségvállalással terhelt pénzmaradványok következő évi felhasználását. Az engedélyezési eljárások elhúzódása viszont magyarázza a költségvetési intézmények magatartását. Ezekből következik, hogy a fejezeti gazdálkodás kötelékében nem egyértelmű, hogy mi minősíthető ajánlatkérői mulasztásnak.**

A központi beruházások előirányzat-maradványával - az 1996. majd 1997. évi költségvetésről szóló törvények rendelkezései szerint - a következő évi előirányzatok megemelhetők, az előirányzat-módosítás a pénzügyminiszter hatásköre. Az 1995. évi központi beruházások előirányzat-maradványát csak 1996. decemberében hagyta jóvá a Kormány.

Az előirányzatmaradvány felhasználás gyakorlata azonban nem volt teljesen zökkenőmentes pl. olyan esetben amikor a központi beruházás 1996. évre tervezett befejezése nem valósult meg. Mivel 1997. évre az adott beruházásra előirányzatot már nem terveztek, az előirányzat maradvány csak kormány döntést követően (2189/1997. (VII.5.) Korm. határozat) vált

felhasználhatóvá.

A működési költségvetés előirányzat-maradványát - a 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 42. § alapján - a beszámolást követően hagyta jóvá a PM, a költségvetési intézmények részére a fejezeti jóváhagyás után vált felhasználhatóvá. 1997. évtől az Áht. lehetőséget ad az előirányzat-maradványok szabályozott felülvizsgálata után a fejezeti hatáskörű előirányzat-módosításra (93. § (2) és (3) bek.).

A központi költségvetési szervek **pénzforgalmi kimutatásai a közbeszerzések nyomon követését még nem tették lehetővé. A közbeszerzési eljárások intézmény orientáltak**, így a felügyeleti szervek nem kezdeményezték, hogy a pénzforgalmi kimutatásokban a **közbeszerzés adatai elkülönítve szerepeljenek**. Ennek **jogszabályi feltétele biztosítva van** (158/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 4. § (4) bek.). A **tisztánlátást nehezíti az is, hogy a Kbt. előírása szerint a közbeszerzések értéket nettó módon (Áfa nélkül) kell megállapítani** (Kbt. 4. § (1) bek.), viszont a **pénzforgalmi kimutatások bruttó értéket is tartalmaznak** (pl. 157/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 4. § beruházások ellenértéke).

A **közbeszerzések központi intézménye** (Közbeszerzések Tanácsa költségvetési cím) **gazdálkodásának áttekintése szintén felszínre hozta a költségvetési gazdálkodás szabályaiban előírt alapító okirat kiadásának problémáját**. Az **alapításról - mint más OGY felügyelete alatt álló szerv esetében - jogszabály intézkedett**. Ebben többségében megtalálhatók az alapító okirat tartalmi kellékei, **ennek ellenére kötelező az alapító okiratot elkészíteni** (Áht. 88. §). Előfordulhat, hogy az **alapításról rendelkező jogszabályok nem a szükséges mértékben tartalmazzák a gazdálkodási jogköröket**, ennek figyelembevételével szükséges az ellentmondásos helyzetet a gazdálkodási szabályok korrekciójával feloldani. A **Kbt. hatalmazta fel a Közbeszerzési Döntőbizottságot bírság kiszabására a törvényt megszegőkkel szemben. Bírságfizetési kötelezettséget előírni törvényben**, illetve 1996. évtől törvényi felhatalmazás alapján **kormányrendeletben is lehet**. A **jogalkotók figyelmen kívül hagyták annak meghatározását, hogy a bírságból származó bevételek az államháztartás mely alrendszere, szervezete javára számolhatók el** (Áht. 10. § és 11. §). A joghézag pótlásánál célszerű megfontolni, hogy a **bírságokból származó bevétel a költségvetési szerv feladatával nincs közvetlen összefüggésben** (mint pl. az igazságszolgáltatási vagy térítési díj). Ennek alapján a **költségvetési szerv költségvetési javaslatának összeállításánál sem indokolt számításba venni** (156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 14. § a) pont).

### **3.2. Szabályszerűség és átláthatóság biztosításának eszközei**

#### *3.2.1. Jogorvoslati, szankcionálási lehetőségek korlátai*

A **törvény jogtalan mellőzése, a részekre bontás, a közbeszerzés alapelveinek, szabályainak megsértése miatti eljárás lefolytatását, a kérelmek és egyéb jogviták elbírálását a Kbt. 76. §-a a Döntőbizottság hatáskörébe utalta**. A **törvény első helyre tette a közbeszerzési eljárás megkerülését**. Ezzel szemben **az 1996-ban lefolytatott 165 eljárás közül a Döntőbizottsági Határozatok tanúsága**

szerint **mindössze 11 indult a Kbt. mellőzése miatt.** Az igazán jelentős törvénysértés azonban épp ezzel valósul meg. A törvényt ilyen módon sértő események **többsége azonban nem is jut** vagy csak későn **az érintettek tudomására.** A Kbt. 79. § (5) bekezdése alapján **az esemény bekövetkezését követő 60 napon túl a Döntőbizottság nem járhat el a jogsértővel szemben.** Arra pedig a Kbt. egyáltalán nem tesz utalást, hogy a 60 napon túl milyen jogkövetkezményei vannak pl. a törvény megkerülésének.

Jellemzően a kérelmezők a döntést követően fordulnak a Döntőbizottsághoz, bár akkor több, eljárás során észlelt jogsértésre is hivatkoznak. A Döntőbizottság csak a - max. 60 napos - határidőn belül bekövetkezett jogsértésekkel foglalkozik.

A hivatalbóli eljárás kezdeményezésére **kizárólag a Tanács tagjának van jogosultsága**, ha a törvény szabályait sértő eseményről szerzett tudomást (Kbt. 79. § (4) bek.). A **kezdeményezés kijelentő és nem feltételes módban szerepel.** Ez a törvénysértésekről való tudomásszerzések esetén **kötelező eljárásindítást jelent.** A jogorvoslati ügyforgalomban a hivatalból indított eljárások száma mégis elenyésző volt, aránya nem érte el a 6 %-ot.

A hivatalból indítható eljárások elmaradásának **főbb okai:** a Kbt-ben megfogalmazott **kezdeményezés jogként és nem kötelezettségként való értelmezése** (a tanácsstagok egy része elzárkózik az ügyészi feladathoz közel álló tevékenység elől); a **hivatalbóli eljárás indítására** - épp a Tanács tekintélyének megőrzése érdekében - **csak a megtámadott közbeszerzési eljárás alapos ismeretében kerülhet sor;** a hivatalbóli eljárás **kezdeményezések a tanácsstag személyéhez kötődnek, több esetben a megtámadott fél részéről zaklatásnak volt kitéve ezügyben a tanácsstag.**

A tanácsstagnak meg kell győződnie a megküldött iratok alapján, hogy a döntőbizottsági eljárás valóban indokolt. A jogsértés tudomásra jutása és az iratok áttekintése hosszabb időt vesz igényben, ez alatt letelhet a 60 napos jogvesztő határidő.

A Döntőbizottság elé kérelem alapján kerülő eseteknél többször előfordult, hogy a kérelem tárgyán kívül **más jogsértések is felszínre kerültek** az eljárása folyamán. Ezen túl a **kérelmező vissza is vonhatja jogorvoslati kérelmét** (pl. megegyezés, illetve jó partneri kapcsolat megtartása érdekében). A **Döntőbizottságnak nincs törvényi felhatalmazása hivatalbóli eljárás kezdeményezésére, ennél fogva a jogsértésre ugyan fény derült, de szankcionálása** - az eljárás lefolytatásának hiánya miatt - **elmaradt.** Az ilyen esetekre tekintettel célszerű a **Döntőbizottság részére a hivatalbóli eljárás lefolytatási lehetőségének jogszabályi biztosítása.**

A jogorvoslati eljárásra vonatkozó rendelkezések azonban korlátok közé szorítják a **felszínre került törvényt sértő események szankcionálási lehetőségét.** A gazdasági érdekek indokolhatják, hogy az egyébként időigényes közbeszerzési eljárást követően **minél előbb megtörténjen a szerződéskötés.** **Jogkövetkezményként az ajánlatkérő döntését** - Döntőbizottság által -

**megsemmisíteni csak a szerződés megkötése előtt lehet** (Kbt. 88. § (1) bekezdés c) pont). Így előfordulhat, hogy gazdasági érdek egybeesik a megsemmisítő határozat elkerülésének eszközével, amikor a döntés kihirdetését követően azonnal megkötik a szerződést. **Ebben az esetben csak a Kbt. egyéb szankcióit lehet alkalmazni**, a törvény szabályainak megsértésével **kihirdetett nyertes ajánlattevő birtokban marad. Ennek elkerülését szolgálhatja** a döntést követő **türelmi idő beépítése a törvényi szabályozásba.** (Lengyelországban ez az eredményhirdetést követő 7 nap.) Megfontolás tárgya lehet még, hogy **jogsértő fél illetve személyek szankcionálására 60 napon túl is legyen lehetőség.**

**A közbeszerzési eljárás befejeztével azokról az ajánlatkérőknek összegezést kell készíteni**, a Tanács felhívására annak rendelkezésére kell bocsátani. **Az összegzés adatai alapján - amennyiben a közbeszerzési eljárás szabályainak megsértésére utalnak - a szabálytalanságok jogorvoslati eljárásban jogvesztő határidő miatt nem kezelhetők** (79. § (5) bek.). Ennélfogva ezen az úton is beszűkülnek a szankcionálási lehetőségek.

**A Kbt. felhatalmazást adott a központosított közbeszerzések kormány szintű szabályozására**, az Áht. felhatalmazása zárta a közbeszerzések szabályozási körét, az ún. szabadkézi vétel jogszabályi hátterének megalkotásával. **Ezek a kormányrendeletek - a kifejezetten ezen jogszabályokban előírt kötelezettségek megszegésével összefüggésben - nem tartalmazzak rendelkezéseket.** Az ilyen esetek csak a Kbt. illetve az általános gazdálkodási szabályok megsértése alapján szankcionálhatók. Mindezek figyelembevételével **a szankcionálási rendszert indokolt felülvizsgálni a jogkövetkezmények kibővítésének törvényi feltételei biztosítása érdekében.**

### *3.2.2. Közbeszerzések információs támogatottsága*

**A törvényi szabályozás a közbeszerzések eljárási rendjére koncentrált**, ami egy új rendszer bevezetésénél egyfelől érthető. Ennek keretében főként **a rendszer funkcionálásához szükséges - a közbeszerzések alanyait közvetlenül érintő - információközlésekre, nyilvántartásokra tért ki.** Emellett **hátterbe szorult a közbeszerzések ellenőrzési rendszere, az elemzéseket kiszolgáló információbázisok kialakításának csak elvi lehetőségét teremtette meg a szabályozás.**

A Kbt. valamint a 128/1995.(X.20.) korm. rendelet egyértelműen rendelkezett a közbeszerzési eljárásokkal összefüggő adminisztratív és nyilvántartási kötelezettségekről, azok tartalmi követelményeiről. Az egyes eljárásokról készített összegezések 5 évre szóló megőrzési kötelezettsége (Kbt. 64. § (1) bek.) eseti ellenőrzéshez szolgáltat alapot, vagy a jogorvoslati eljárásban bizonyítékot. Az éves összegezések megküldése a Tanácshoz (Kbt. 64. § (2) bek.) - amennyiben azok feldolgozásra is kerülnek - különböző (még ki nem dolgozott) szempontú elemzésekhez nyújthat segítséget.

**A központosított közbeszerzések kormány szintű szabályozása is jellemzően a rendszer működéséhez szükséges igénygyűjtési és összesítési feladatokat határozott meg (125/1996.(VII.24.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdés a) és b) pontok), előírta a keretszerződések tartalmi követelményeit (5. § (3) bek.), továbbá rendelkezett a megrendelések - intézményeknél történő - teljesítésének figyelemmel kíséréséről (5.§ (2) bek. f) pont). Ez utóbbi az ellenőrzéshez illetve elemzésekhez is használható információs csatornák létesítését igényli.**

**A közbeszerzések szűkebb értelemben használatos informatikai támogatása a Tanács és intézményrendszere működéséhez (ezen belül főként a közzétételi munkához) kötődik. Az információs bázis kialakításának elmaradása - az alaptevékenységgel kapcsolatos feladatok végrehajtásához képest - összefügg a szervezeti egységek felállításának késedelmével, célszerűtlenségével, a szerkesztőbizottsági tagok megbízásos jogviszonyú munkáltatásával, valamint a tárgyi feltételek biztosításának hiányával.**

A pénzügyi tárca által összeállított, a Kbt. végrehajtásának költségkihatásairól és várható államháztartási hatásairól szóló - a törvényjavaslat mellékletét képező - előkészítő anyag rögzítette, hogy eleve nem vették számításba a Tanács információs bázisának létrehozását és annak költségeit (hivatkozva a szervezetkialakítás és más megfontolások - mint pl. a kormányzati informatikai rendszerhez történő kapcsolódás - tisztázatlanságára).

Mindezek következtében **nehezen kezelhető**, számítógépes feldolgozást nélkülöző, **lényegében manuális rendszerrel indult a közbeszerzések szerkesztőbizottsági adatforgalmának nyilvántartása**. Így **kihasználatlanul maradtak** az adatbázis feltöltésénél, kezelésénél **egy új rendszer indításával** - megfelelő előkészítés esetén - **együtt járó előnyök** is. Az információs bázis létesítésénél jellemzően csak a nyilvántartási kötelezettségeknek igyekeztek eleget tenni. Egyrészt **a felhasználói igények kiforrotlansága**, másrészt **a gépi feldolgozási lehetőség hiánya okozta**, hogy a kezdeti időszakban **az információs rendszert hatékonynak nem lehetett értékelni**.

A Szerkesztőbizottság nyilvántartási rendszere a visszakeresés szempontjából nem kielégítően kezelte a beérkező kérelmeket; zavart okozott a rendszerben a kérelmek fax vagy levél útján történt érkezése; hiányzott a kezdeményezett eljárások összevetési lehetősége az előforduló módosításokkal, visszavonásokkal, illetve az eredményhirdetéssel vagy az eljárás eredménytelennek minősítésével, új eljárás indításával.

A Tanács számos feladata mellett csak közel egy éves funkcionálás után (1996. október 30-i ülésen) foglalkozott a számítógépes adatrögzítés és feldolgozás szükségességével. **Alapproblémaként jelentkezett** az országgyűlési beszámolás közeledtével, hogy **a Tanács információs igényeit a szerkesztőbizottsági nyilvántartási rendszer nem elégítette ki**, az éves **beszámolási kötelezettség**

**teljesítése ugyanakkor csak megbízható adatokra, kimutatásokra épülhet.** Az információs rendszer fejlesztése ettől kezdve felgyorsult, előnyös szervezet-átalakításról intézkedtek. **Az információs háttér azonban akkor tölti be megfelelően szerepét, ha a felhasználói kör tudatos igényeit a kellő időben tudja kielégíteni.** Ehhez a helyzetértékelés alapján a Tanács intézményrendszerénél hosszabb időre van szükség.

1997. januárjában kötöttek szerződést - az Értesítőben közzétett - közbeszerzési hirdetmény adatokat feldolgozó szoftverrel rendelkező Texoft Kft-vel, az adatkezelő program átadásáról, valamint az 1995-96. évi adatbázis feltöltéséről. Ezzel még az a helyzet nem változott, hogy a meglévő adattömegből különböző összefüggések kimutathatósága orientálja a felhasználói igényeket. Egy jól szervezett információs rendszerben a felhasználói igényekhez rendelik a feldolgozásokat, még akkor is, ha ez az adatbázist az eljárás menetében előírt nyilvántartási adatok képezik.

A Szerkesztőbizottság Titkársághoz szervezésére intézkedések történtek, főállású munkatársak felvételével és a géppark fejlesztésével több munkafázis - szerkesztőbizottsági tevékenység, adatrögzítés, térítési díj számlázás - gépesítését határozták el.

Az ajánlatkérők számára előírt **éves összesítések megküldési határidejéről a Kbt. nem rendelkezett.** Az 1995. évi közbeszerzésekről - a rövid törvényalkalmazási időszakra tekintettel - nem készültek összegzések. **Az 1996. évi összegzések megküldésének csak az ajánlatkérők töredéke (1997. márciusig mintegy 200 intézmény) tett eleget.** Meg kell jegyezni, hogy a **Tanács részéről nem fogalmazódott meg koncepcionális igény az ajánlatkérők éves összegzéseinek hasznosíthatóságáról. A Titkárságnak sem volt kidolgozott koncepciója az összegzések feldolgozásáról. A rendszer működőképessége elsősorban a felhasználói igények pontosítását, előre láthatóan a dokumentum (Kbt. 7. sz. melléklete) adattartalmának hozzáigazítását teszi szükségessé és ugyanúgy lényeges az adatszolgáltatói fegyelem betartása.**

Az előírt adatszolgáltatási kötelezettség (Kbt. 64. § (2) bek.) csak akkor érheti el a célját - a tanácsi feladatok ellátásának segítségét -, amennyiben az összegzések feldolgozásával felhasználható információkat szolgáltat ez esetben a Tanács testületének. (Ebben a testület igénytámasztó lehet, a szervezőmunka az adminisztratív szervezetre hárul.)

Annak ellenére, hogy **a központosított beszerzések eljárása a közbeszerzések legkevésbé rendezett területe, az információs kapcsolatrendszer előkészítése előrehaladottabb állapotban van, szakszerűen végzik.** Ez esetben a **neuralgikus pont maga a központosítás szabályozása, ami kormányzati döntéseket sürget.** Mivel **a Kbt. a költségvetési intézményekhez (nem a fejezetgazdákhoz) szól,**

**alapvető kérdés**, hogy a központosított beszerzés alanyaitól **az igények a területi elvű gyűjtés módszerével** (megyei-országos összesítéssel) **vagy** a költségvetési szervek hierarchikus rendszerén keresztül **a felügyeleti szervek** (fejlesztésgazdák) **közreműködésével jussanak a központi beszerző szervekhez.**

A központosított beszerzések információs rendszerének koncepciója integrált rendszer modelljét mutatja, az eljárást teljesen lefedő informatikai támogatást kínál, továbbá a folyamat szabályozásának kiépítésével párhuzamosan, logikailag és fizikailag lépcsőzetesen valósítható meg. A tervezett (kidolgozásra váró) modulok figyelembe veszik a szakmai vezetés és a végrehajtás szintjeit, valamint a közbeszerzési folyamat nyilvánosságát, a kötelező adatszolgáltatások mellett biztosítva a szállítói kör indokolt szűkítésű hozzáférését. Az elképzelések megvalósításának a finanszírozhatóság szabhat határt.

### *3.2.3. Pénzügyi információs rendszer szerepe az ellenőrzésben*

**Az államháztartás folyamatos korszerűsítését tükrözik az Áht. és a végrehajtási rendeleteinek időszakos módosításai**, ezek között a költségvetési gazdálkodás pénzügyi információs rendszerére, valamint a kincstári rendszer fokozatos kiépítésére vonatkozó szabályozások. **Az államháztartás korszerűsítése** egy folyamat, ennek egy **szakaszában jelent meg a közbeszerzések új rendje. A Kbt. az eljárások oldaláról közelítette ezt a gazdasági tevékenységet**, költségvetési intézmények a közbeszerzések alanyai. **A központi költségvetési szervek gazdálkodásában hierarchikus** (fejlesztésgazd, intézmény) **elv érvényesül**, ugyanakkor az államháztartás korszerűsítése elérte azt a szintet, hogy a **szabályozás már nem képezheti akadályát a közbeszerzések pénzforgalmi szemléletű nyomon követésének.**

Az Áht. a pénzügyminisztert tette felelőssé többek között: az államháztartás pénzügyi információs rendszerének működtetéséért, a kiszolgáló informatikai infrastruktúra koordinált fejlesztési programjának elkészítéséért és megvalósításának irányításáért (Áht. 48. §).

**Az államháztartás pénzügyi információs rendszerének** (továbbiakban: pü. információs rendszer) **részletes definíciói** (210/1996.(XII.23.) Kormányrendelettel módosított 158/1995.(XII.26.) Kormányrendelet 3. §, 4. §) **rögzítik a rendszer elemeit**, a rendszeresen ismétlődő **adat- és információszolgáltatások kapcsolódását a költségvetési gazdálkodás különböző fázisaihoz** (előirányzat teljesítés, felhasználás ütemezéséhez, a pénzellátáshoz, stb.). **A pü. információs rendszer szabályozása azt is lehetővé teszi, hogy a felügyeleti szerv vezetője** - a pénzügyminiszterrel és a KSH elnökével egyetértésben - **sajátos költségvetési, funkcionális jellegű információkat is kérjen.** (Eseti adatszolgáltatásról más jogszabály is rendelkezhet.) **A központi költségvetési szervek esetében a közbeszerzések a költségvetési gazdálkodás szerves részét képezik**, így az



előzőek figyelembevételével a **Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzések pü. információbázisa kialakításának jogszabályi akadályja nincs.**

A közbeszerzések eredményes lebonyolításában az egyik legfontosabb elem a tervszerűség. **A költségvetési tervezés keretében** - az éves költségvetési törvényekben meghatározott szabályok és elfogadott előirányzatok szerint - **a felügyeleti jogosítványokat gyakorló szerv állapítja meg a költségvetési szerv kincstári költségvetését** (a kincstári ügyfél kiemelt előirányzatokat tartalmazó költségvetését). **Kincstári költségvetést a kincstári ügyfél is készíthet**, de azt **ebben az esetben is a felügyeleti szerve és a PM útján juttathatja el a Kincstárhoz**. A közbeszerzést folytató központi költségvetési szervek egyben kincstári ügyfelek is.

1997. évvel kezdődően a kincstári körbe tartozó költségvetési szerveknek kiemelt előirányzatonként, havi bontásban, negyedéves előirányzat-teljesítési, illetve felhasználási tervet kell készíteni (210/1996.(XII.23.) Korm. rendelet 11. §).

**A költségvetési folyamatok évközi megfigyelése céljából** a Kincstár számára előírás, hogy **a kincstári költségvetések végrehajtásáról havonta jelentést kell készíteni.** (Ez teljes körűen tartalmazza a tárgyhónap végéig teljesített kiadásokat, bevételeket; mellette az éves előirányzatot és a tárgyhó végéig igénybe vehető előirányzat felhasználási keretet.) **A kincstári ügyfelek közbeszerzési kiadásai a dologi, felhalmozási és felújítási kiadások között - nem elkülönítetten - jelennek meg.** A kincstári nyilvántartásokban a közbeszerzésekkel összefüggésben mindössze a kötelezettségvállalásokat kezelik elkülönítetten, ezek bejelentési kötelme csak 1997. évvel kezdődően hatályos (211/1996.(XII.23.) Korm. rendelet 38. §.).

**A közbeszerzésekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásokról** előírászerűen 5 munkanapon belül kell bejelentést tenni, de ennek késedelmes teljesítése csak addig vonja maga után a kifizetés megtagadását, amíg a bejelentést nem pótolják. Ilyen körülmények között a költségvetési szervnek nem fűződik érdeke ahhoz, hogy a kötelezettségvállalás nyilvántartás valóságos ütemezést tartalmazzon, ezért a kincstári rendszer - fejlesztésének jelenlegi szakaszában - még nem tekinthető a közbeszerzések megbízható információforrásának. A pü. információs rendszer helyzetértékelése arra enged következtetni, hogy a közbeszerzés tárgyú költségvetési adatok elkülönített kezelésének elvi lehetősége megvan. **Döntés, majd azt követően a kivitelezés időigényességének függvénye, hogy ez ténylegesen megvalósuljon.** Ez irányú igény megfogalmazásának elmaradása alapvetően két tényezőre vezethető vissza. Egyrészt a **Kbt. a felügyeletet ellátó szervnek** (fejezetgazdának) - mivel a költségvetési intézmények eljárásait szabályozza - **nem adott közvetlenül feladatot.** A másik tényező a **jogsértések, jogorvoslatok kezelésével kapcsolatos** azáltal, hogy a szabályozásnál figyelmen kívül maradt a **jogsértések, szabálytalanságok feltárásának fontos eszköze, az ellenőrzés, valamint azok felügyeleti jogkörben gyakorolható szankcionálása.**

A Kbt. a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésének ügyét is a Döntőbizottság hatáskörébe utalta, olyan esetekben, amikor azt kérelmezik vagy a Tanács tagja hivatalból kezdeményezi. Éppen ezért az ilyen esetek felszínre kerülésének szubjektív korlátai is lehetnek.

Általános problémaként jelentkezett még **a közbeszerzések adatbázisainak kiépítésénél, hogy a beszerzések volumene adatsorban - egységes értelmezés hiányában - különböző értékadatok (bruttó, illetve nettó ár, vagy ár plusz ÁFA, vám, illeték, stb.) használatosak, ami a feldolgozást nehezíti, figyelmen kívül hagyása az eredményt torzítja.** Ez is közrejátszott abban, **hogy a közbeszerzések összvolumenéről nem áll rendelkezésre az eltelt időszakra vonatkozó megbízható adat.**

## **4. KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK KÖZBESZERZÉSEI**

A központi költségvetés - helyszíni ellenőrzés alá vont - **hat fejezetének (HM, BM, PM, IKIM, MKM, NM) intézményeihez köthető az 1996. évi közbeszerzési értéknek mintegy fele.** Ezen belül a **korábban is központosított közbeszerzéseket folytató tárcák bonyolítottak nagyobb értékben közbeszerzési eljárásokat (HM: 6,057 Mrd Ft, BM: 5 Mrd Ft körül), ahol a dologi felhalmozási és felújítási kiadások 17,7, illetve 16 %-a képezte a Kbt. alapján megvalósított beszerzések fedezetét.** Az arány **mérsékeltőbb volt NM, MKM, PM esetében (10-14 % között mozgott), az IKIM-nél nem érte el a 10 %-ot sem.**

### **4.1. Intézményi közbeszerzések szabályozottsága**

A költségvetési **intézmények közbeszerzéseinek végrehajtását segítő általános érvényű előírások nem álltak rendelkezésre a kormány szintű szabályozás (Kbt. 96. §. (1) a) pont) késedelme következtében.** Ennek hiányát a Közbeszerzések Tanácsa által közzétett **ajánlások** részben enyhítették, de a **jogszabályi előírásokat nem pótolhatják.**

A központi költségvetési fejezetek általában **nem tartották feladatuknak - a közbeszerzések intézményi hatáskörbe adására tekintettel - a felügyeleti jogkörben történő szabályozást (PM, MKM, NM).** Ezeknél a fejezeti iránymutatás általános figyelemfelhívásra, konzultációkra, eseti jellegű állásfoglalásokra korlátozódott.

MKM gazdasági helyettes államtitkár az 1997. évi intézményi költségvetés elkészítéséhez kiadott körlevele felhívta a figyelmet a Kbt. és a központosított közbeszerzés előírásainak betartására. 1997-től az MKM fejezeti kezelésű előirányzatok gazdálkodási kötelezettségvállalási és utalványozási szabályzata előírja a Kbt. alkalmazását.

**Miniszteri utasítás, illetve körlevelek kiadását olyan tárcák alkalmazták, ahol a közbeszerzések a Kbt. hatálybalépése előtt is központosítottak voltak (HM,**

BM), vagy a **tárca központi gazdálkodó szervezeteit érintették (IKIM)**. Ezeknél **elsősorban a tárca gazdálkodási rendjébe igyekeztek beépíteni** központi hatáskörbe vont **közbeszerzéseket**. Figyelembe véve a költségvetési gazdálkodás korszerűsítési folyamatát is, **ezek kiadása egyrészt elhúzódott, másrészt további korrekciót igényelnek.**

A HM fejezet intézményeinek közbeszerzési rendjét a 8/1997. HM sz. utasítás szabályozza. Első tervezete már 1995. év végén elkészült, kiadásának elhúzódásában egyaránt közrejátszottak a tárca általánostól eltérő gazdálkodási gyakorlatát megengedő szabályozás elhúzódása, a központosított közbeszerzések kiforratlansága és nem utolsósorban a tárcán belüli véleményeltérések (HM-MH).

A BM gazdálkodásában a közgazdasági helyettes államtitkár körlevelei rendelkeztek a közbeszerzésekről. Az 1996. májusában kiadott 2/1996. sz. körlevél az árubeszerzésekkel, szolgáltatásokkal összefüggésben adott útmutatást. A 3/1994. sz. BM utasítással kiadott Gazdálkodási Szabályzat és az Építési Szabályzat kiadásáról szóló 19/1993. sz. BM utasítás a Kbt. megjelenése előtt léptek hatályba, korszerűsítésük a közbeszerzések szempontjából nem nélkülözhető. Az 1997. márciusában megjelent 4/1997. sz. BM utasítás a BM központi közbeszerző szervezetének átalakításáról rendelkezett (költségvetési szervként vagy társasági formában működtethető eredményesebben), ami a központi költségvetési szervek központosított közbeszerzéseinél is új helyzetet teremt.

A **központi költségvetési szerveknél** - más irányú számvevőszéki ellenőrzések tapasztalataira is tekintettel - **általános jelenség a szervezeti és működési szabályzatok aktualizálásának elmaradása**, így a mintavételezési körre szintén **jellemző a Kbt. megjelenése előtti időben kiadott SZMSZ-ek hiányossága**. Ennek következtében a gazdálkodó szervezetek többsége a **korábban meghatározott illetékességi körben végezte az új eljárási renddel együtt járó közbeszerzési feladatokat**. Az SZMSZ, ügyrendek és munkaköri leírások **aktualizálásának hiányában kifejezésre jutott, hogy a fejezetgazdáknál a felügyeleti jogkörhöz kapcsolódó feladatok** (irányítás, engedélyezés, ellenőrzés stb) **terén nem tudatosodott a Kbt-ben nem direkt módon előírt tevékenységek jelentősége.**

A PM Működési Rendjét (Ügyrendjét) utoljára 1994. évben módosították. Ezt követően az Ügyrend aktualizálása nélkül módosították a fejezeti gazdálkodást irányító szervezet felépítését, tevékenységét. A VPOP elkészítette módosított Ügyrend tervezetét (ez már figyelembe vette a közbeszerzési feladatokat ellátó

szervezet átalakítást). Eszerint a feladatok végrehajtását 1996. III. n. évben megkezdték, de a PM az Ügyrend tervezetét még nem hagyta jóvá. Az APEH 1995-96. években többször elkészítette az aktuális SZMSZ tervezeteit, újabb változások előre vetítése miatt ezek jóváhagyására sem történt meg.

A honvédelmi tárca SZMSZ-ét 1995. áprilisában írták alá, többszöri kiegészítése ellenére sem fogalmaztak meg közbeszerzésekkel kapcsolatos feladatokat. A tárcaszinten központosított közbeszerzéseket bonyolító szervezetet (Beszerzési Hivatal) irányító (HFBF) SZMSZ-e szintén nem tartalmazott a tárca intézményeinek sem haditechnikai sem más irányú közbeszerzésekhez kapcsolt szabályozó, irányító feladatot. Az MHP alárendeltségében működő felsőszintű gazdálkodó szervezetek csak részben, eseti jelleggel szabályozták a közbeszerzést végző ellátó központok, egyéb katonai szervezetek tevékenységét (Pl. MH elhelyezési főnök 25/1996. sz. intézkedése a fenntartási, felújítási munkákról, HVK évente kiadott intézkedései a sorkötelesek képzéséről.)

**A költségvetési intézmények kisebb hányada szabályozta a közbeszerzéseit, ami részben a jogszabályi kötelezettség elmaradásával, részben a rendelkezésre álló előirányzatok - közbeszerzési eljárás alá nem eső - nagyságrendjével magyarázható. Ez utóbbi indokból a kiadott intézkedések nem fedték le a közbeszerzések teljes körét, a szabadkézi vételekre, illetve esetenként a központosított közbeszerzésekhez történő csatlakozásra korlátozódtak. Intézményi szinten - főleg az ügyintézés hatásköri, felelősségi szempontjainak egyértelművé tétele érdekében - nélkülözhetetlen a belső szabályozás.**

Az IKIM fejezet 24 intézménye közül 7 intézmény készített Kbt.-hez igazodó belső szabályzatot, további 2 intézmény a meglévő szabályzataiban tett kiegészítést. A Semmelweis Orvostudományi Egyetem 1995-től körlevélben, 1997-től szabályzatban intézkedett a közbeszerzéseiről. 1997-ben adott ki gazdasági (fő) igazgatói utasítást a Janus Pannónius Tudományegyetem (Pécs), a József Attila Tudományegyetem (Szeged), a Győr-Sopron-Moson-megyei, valamint a Baranya megyei ANTSZ-ek. A helyszíni ellenőrzés alá eső további 10 intézménynél nem szabályozták a közbeszerzéseket.

A közbeszerzésekkel összefüggő **szabályozások hiányával az értelmezési problémák kialakulása is összefüggésbe hozható, különös tekintettel arra, hogy az eljárási rend (Kbt.) és a költségvetési gazdálkodás általános szabályai (Áht. és végrehajtási rendeletei) több szempontból nincsenek összhangban. Ebből nem**

következik, hogy a közbeszerzéseket fejezeti szinten szükséges szabályozni, de a **felügyeleti szervnek a költségvetési gazdálkodás szabályozása útján** kell költségvetési szervei számára **egyértelművé tenni az intézményi közbeszerzések közvetett** - fejezetgazdától függő - **feltételeit** (rész jogkörű, részben önállóan gazdálkodó szervek gazdálkodási jogosítványait, előirányzatok feletti jogosultság, kötelezettségvállalás előírásait a közbeszerzések anyagi fedezetbiztosításával összefüggésben stb).

#### **4.2. Közbeszerzések végrehajtásának szervezeti, személyi feltételei**

A központi költségvetési szervek a **közbeszerzési feladatok ellátására új önálló szervezeti egységet általában nem hoztak létre**. Az új feladatokat a **működő gazdálkodó szervezetek** végezték (ennek belső szabályozottságának hiányosságai mellett). Ezt magyarázza, hogy a **nagyobb volumenű közbeszerzéseket lebonyolító fejezeteknél már korábban létrehozták a központosított ügyintézés szervezeteit** (HM, BM). További összefüggésbe hozható még azzal, hogy a **Kbt. hatálybalépése előtt megkötött szerződések áthúzódó hatásaként az eljárási kötelezettség nem érintette a költségvetési szervek közbeszerzéseinek teljes körét** (PM, IKIM).

BM Központi Beszerzési Iroda (BM KBI) a központi közbeszerzések körében és a fejezeti kiemelt termékek tekintetében saját hatáskörben, más eszközök tekintetében a költségvetési szervek megbízásából előkészíti, illetve lefolytatja a közbeszerzési eljárásokat. A BM Beruházási Iroda (BM BI) alaptevékenységi feladata a belügyi beruházások teljes körű lebonyolítása. 1996. évben egyes beruházásoknál csak a közbeszerzési eljárásokat folytatták le, ugyanakkor határérték alatti és más tárgyú közbeszerzéseknél is alkalmazták a Kbt. előírásait.

A HM Beszerzési Hivatal (HM BH) átszervezés eredményeként a HM háttérintézményeként hozták létre 1995. évben, a 48/1996. HM határozattal került a közbeszerzés a HM BH feladatai közé. Ez megteremtette a haditechnikai nagyobb volumenű közbeszerzések szakszerű végrehajtásának lehetőségét.

A **központi költségvetési fejezetek országos hatáskörrel bíró szervezeteinél** - a hierarchikus szervezeti felépítésből adódóan - szintén  **megtalálhatók a gazdálkodásért felelős központi szervek** (Rendőrség, Határőrség), illetve a közbeszerzésekre is figyelemmel **egy esetben új szervezet létrehozásáról intézkedtek** (PM VPOP Pénzügyi Gazdálkodási és Létesítményi Főosztály). Általában a nagyobb **központi gazdálkodó szervezettel rendelkező költségvetési szervek nem igényelték a közbeszerzéseikhez külső szervezet közreműködését**. Ezzel a **hagyományos intézményi gazdálkodást folytató költségvetési szervek éltek** (Pl. a NM fejezetnél külső szervezetet 12 intézménynél alkalmaztak). Az **országosan kiemelt termékek beszerző szervezeteinek** (MEH, BM KBI) **tevékenysége** - a szabályozás bizonytalanságai következtében - csak **késéssel**

**indult el. A felsőoktatási intézmények közbeszerzései** a Kbt. rendelkezésének módosításával (alanyi hatály kiterjesztésével) ez évtől **kerültek a központosított körbe**, így a **fejzeti kiemelt termékekre vonatkozó rendelkezésekben sem voltak érintettek**. Ennek következménye, hogy az **egészségügyi intézmények - köztük az orvostudományegyetemek - közbeszerzései központilag nem megoldottak** (a Kormány ez irányú szándéka ellenére). Így az **orvostudományi egyetemek** (és más egészségügyi intézmények is) **részben saját hatáskörben, részben külső szervezet közreműködésével bonyolították közbeszerzéseiket**. Ez utóbbi esetben a **hatályos jogszabályok mellőzésével kötöttek szerződést**. A szerződés lejártá után **ezt a szolgáltatást a Kbt. előírásainak betartásával lehet igénybevenni**.

A költségvetési források szempontjából az orvostudományi egyetemek központi költségvetés két fejezetéhez kapcsolódnak (MKM, NM). Ezen túl az egészségügyi ellátás normatív támogatását az Országos Egészségbiztosítási Pénztár biztosítja.

A Semmelweis Orvostudományi egyetem a közbeszerzéseihez önálló egységet nem hozott létre. A közbeszerzések rendjét úgy szabályozták, hogy tíz intézmény koordinálja és gyűjti a szakterületéhez tartozó igényeket a többi (91) intézménytől. Mindössze külső jogi szakértőt alkalmaztak.

Külső közreműködővel (EuroMedic Trading Szolgáltató Kft-vel) a debreceni, szegedi és pécsi orvostudományi egyetemek kötöttek 1997. október 31-ig szóló szerződést, egy nappal a Kbt. hatálybalépése előtt. Nem vették figyelembe a 36/1988. (VII.16.) PM rendelet előírásait. Az akkor hatályos versenytárgyalásra vonatkozó rendelkezések megsértése nem a szerződés semmisségét, hanem egyes kedvezmények megvonását vonta volna maga után. A szerződéskötők a versenytárgyalás mellőzését a 10 M Ft értékhatár alá becsült ellenszolgáltatási értékkel igyekeztek indokolni. Az egyetemek részére bonyolított tenderek összértéke 1996-ban 569 M Ft volt, az ez évben várható összeg meghaladja az 1 Mrd Ft-ot.

#### **4.3. Közbeszerzések finanszírozási feltételei**

A **közbeszerzések lebonyolításának anyagi fedezetét** alapvetően az intézmények költségvetésében a **dologi, felújítási és felhalmozási előirányzatok biztosítják**. A **kötelezettségvállalás alapfeltétele** a költségvetési gazdálkodás szabályai szerint a **jóváhagyott költségvetési előirányzat**, ami a **tárgyév első két hónapjában még általában nem áll az intézmények rendelkezésére**. Ez a nagyobb intézményi hálózattal bíró költségvetési fejezetek esetében tovább húzódhat.

A belügi tárcánál pl. a részben önállóan gazdálkodó szervek költségvetését a tárgyév márciusának végéig

igazolták vissza a felügyeletüket ellátó költségvetési szervek.

**A költségvetési előirányzatok jóváhagyási rendje** a tárgyév elején szükségessé váló közbeszerzéseknél **tette bizonytalanná az intézményeket**. Természetes, hogy egyes közbeszerzéseket jóváhagyást megelőző időszakban kell lebonyolítani, amit a **Kbt. alkalmazásának első évében** az intézmények esetenként **a törvény hatályba lépése előtti beszerzésekkel, vagy más sajátos megoldással hidaltak át**. A költségvetési gazdálkodás **tárgyéveken túli kötelezettségvállalással kapcsolatos rendelkezésének** (Áht. 12. § (2) bek.) **újszerűségét** és abban a **rendeltetészerű működés veszélyeztetettségének felelősségére tekintettel az intézmények** ezzel a lehetőséggel **1996. évben érdemben nem tudtak mit kezdeni**.

A honvédségnél pl. az 1996. év első félévi bevonultatás ruházati felszerelés igényének biztosítása érdekében a megelőző év III. negyedévében indították a versenytárgyalásokat. A Kbt. hatálybalépése után egyes honvédségi intézmények a törvény előírásának (32. §) teljesítését sajátos módon az előjáró szervtől kért engedélyekkel hidalták át.

Előfordultak más tárcáknál is közvetlenül a törvény hatályossá válása előtti közbeszerzések, de ezek sürgőssége nem minden esetben volt a feladatellátással összefüggésben megalapozott (pl. a PM VPOP gépkocsi beszerzése).

A **Kbt.** a közbeszerzések **általános eljárási rendjét szabályozta**, ezáltal a **költségigényesebb eljárásoknál jelentkezett elsősorban a forrásoldal biztosításának gondja**. Ezeknél **nem egyszerűsíthető le intézményi szintre a közbeszerzési eljárások megindításának törvényi feltétele** (32. § (2) bek.), különös tekintettel arra, hogy az **ilyen esetekben hatványozottabban előtérbe kerül a felügyeleti, sőt kormányzati függőség**.

A Kbt. hatálybalépését követő néhány héten belül indított nagy volumenű nemzetközi pályáztatás volt az ún. légvédelmi rakétatender. Az eljárást a honvédelmi tárca háttérintézménye (HM BH) indította. A feladat szükségességét a 95/1995. sz. OGY határozat alapozta meg. A meghívásos eljárás - eredménytelenül - már lezárult, amikor a tender költségvetési fedezetéről a kormányhatározat rendelkezett. Az ún. halasztott fizetési konstrukció változatairól (2+10 év, illetve 1+5 év) 1996. évben nem hoztak döntést. 1997. évben - az OGY határozatban alternatívaként felvetett - halasztott fizetési konstrukció alkalmazhatóságától elálltak.

Közismertek az **államháztartás finanszírozási gondjai**, melyek már **az éves költségvetések tervezésénél** - az ún. alkumechanizmusban - **szemléletessé váltak**. Ennek egyenes következménye, hogy **egyedülálló szükségletekre a jóváhagyott**

**költségvetés nem biztosított fedezetet** (azokra sem, melyeket jogszabályi előírások, illetve célszerűségi szempontok alapoztak meg). Főként **a nagyobb kiadásokkal járó feladatok végrehajtását feszítették a forrásproblémák**, melyek a szakmai **igénytámasztás kompromisszumaiban**, illetve a **ráfordítások alultervezésében jutottak kifejezésre**. Az ilyen esetekben évközben **előirányzat módosításokhoz** (sőt pótköltségvetéshez) **folyamodtak, előirányzat átcsoportosításokat hajtottak végre**, melyek már **meghaladták az intézmények hatáskörét**. Ugyanakkor **a költségvetési gazdálkodás keretei között "szokásos" megoldások kétségtelenül befolyásolták a közbeszerzések intézményekhez utalt eljárásait**.

Az adóigazolványok gyártásával és megszemélyesítésével kapcsolatos közbeszerzési eljárás az APEH illetékességi körébe tartozott, ezért kezdeményezte az 1996. évi előirányzatai között a fedezet biztosítását. A személyazonosító jel használatához más nyilvántartások is kapcsolódtak (BM, OEP), az ezzel összefüggő törvényi, kormány szintű szabályozások elhúzódására tekintettel ennek fedezetét a PM mégsem állította be az 1996. évi költségvetési tervbe. A költségvetési tartalék más irányú - egyébként indokolt célú - felhasználása következtében az új azonosítók bevezetésével kapcsolatos kiadások fedezetéről a költségvetési törvény módosítása rendelkezett. A fedezetbiztosítás bizonytalanságába közrejátszott még a kiadások mérséklésére irányuló törekvés, ami végül a minőségi paraméterekben is éreztette hatását (2199/1996. (VII.24.) Korm. határozat döntött arról, hogy az új azonosító kódok bevezetésével kapcsolatos kiadásokra legfeljebb 3 Mrd Ft biztosítható.) A Rendőrség Teve utcai székházának rendeltetésszerű használatához szükséges további beruházásokat 1996. évben a BM-mel kötött megbízási szerződés alapján a Postabank Invest Rt. bonyolította. Ezek között a struktúrált hálózat és telefónia 478,5 M Ft értékben tervezett beruházás más műszaki tartalommal, és 367 M Ft-os többletkiadással valósul meg. Az értékkülönbözlet fedezetét a BM belső átcsoportosítással biztosította. A tervezett ráfordítás tarthatatlansága már az első - gyorsított meghívásos - közbeszerzési eljárás eredménytelenségéből láthatóvá vált. Ezért az optikai átviteltechnikai rendszer helyett - hirdetmény közzététele nélkül tárgyalásos eljárás eredményeként - mikrohullámú rendszer valósul meg. A közbeszerzési eljárásnál nem vették figyelembe, hogy az ilyen rendszerek szállítására 1996. év végéig a BM-mel a



Totaltel Kft-nek keretszerződése volt. A cég kérelmére indított jogorvoslati eljárásban a BM beszerző szervét 3 M Ft pénzbírság fizetésre kötelezték.

Az intézményi kezdeményezésű **előirányzat módosításokra saját bevételek kedvező alakulása adott lehetőséget.** Az előirányzat emelések kezdeményezése és jóváhagyása általában az év utolsó negyedében történt. Ez összefügg a **közbeszerzési eljárások számszerű növekedésével.** Az előirányzat **maradványok felhasználhatóságának korábbi tapasztalatai motiválták** 1996. év végén az intézményeket, hogy **a tárgyévben rendelkezésükre álló előirányzatokat** lehetőleg **maradéktalanul felhasználják a kevésbé hosszadalmas eljárási típusok alkalmazásával.** Ez **adott esetben szabálytalan megoldásokhoz vezetett,** illetve a törvényes eljárás mellőzésének indítéka is lehetett.

Az IKIM fejezetnél pl. az intézmények 3,18 Mrd Ft összegben kezdeményeztek előirányzat-módosítást, ebből 2,4 Mrd Ft-ot fejezeti jóváhagyással - a szűrőpróbaszerű ellenőrzésre alapozva szabályszerűen - dologi, felújítási, illetve felhalmozási előirányzat emelésre használtak fel.

A Magyar Szabadalmi Hivatal közbeszerzései között előfordult, hogy az 1996. decemberében a 22,7 M Ft összegben vásárolt számítástechnikai eszköz ellenértékét még a tárgyévben kifizették, a leszállítás és üzembehelyezés 1997. februárjában történt.

Előfordult, de **nem volt jellemző, hogy az előző évi előirányzat maradványok tárgyévi jóváhagyása a közbeszerzések lebonyolítását akadályozta. A jóváhagyások elhúzódtak, az előirányzat átcsoportosításokkal hidalták át. Az évközi előirányzat elvonások, a felügyeleti szervek előirányzatomódosításai a Kbt. alkalmazásával végrehajtott közbeszerzéseket sem befolyásolták** különösebben 1996. évben. Ez egyrészt a **törvény kihirdetése és hatályba lépése közötti időszakban kötött szerződésekkel magyarázható,** továbbá **számos intézménynél költségvetési előirányzatok volumenére tekintettel az értékhatár elérése fel sem merült.** Az áthúzódtó szerződések lejártával, valamint a **közbeszerzések országos, vagy fejezetszintű központosításának,** illetve saját kezdeményezésen alapuló **összevonásának gyakorlattá válásánál** az évközi támogatás elvonások már **nagyobb intézményi kör közbeszerzési eljárásait érinthetik.**

Az előirányzat maradvány felhasználás jóváhagyásának elhúzódtása pl. az IKIM Honvéd utcai székház rekonstrukciós munkáinak felfüggesztését tette szükségessé.

A művelődési tárca évközben 43 alkalommal módosította az egyetemek költségvetési előirányzatát, egy esetben érintette a Janus Pannonius Tudományegyetemnél folyó beruházási munkálatokat.

Az előminősítési eljárás eredményhirdetése után vonták el a beruházás 50 M Ft összegű fedezetét és azt az intézmény kérésére más feladatra csoportosították át. A népjóléti tárca felügyelete alatt álló ÁNTSZ-ek a Kbt. hatálya alá eső közbeszerzéseket nem végeztek. Az ÁNTSZ-ek és az egészségügy más területei különösen érintettek lehetnek az intézményi közbeszerzések célirányos összevonásában.

#### **4.4. Közbeszerzési eljárások főbb jellemzői**

A közzétételi adatok alapján a központi költségvetési szerveknél **Kbt. előírásai szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásoknak több mint felét a HM és BM szervei bonyolították.** Az ellenőrzés adatai szerint a költségvetési fejezeten belüli arányokat tekintve a **központi beszerző szervekhez (HM, HM BH, HM ISF, illetve BM KBI, BM BI) kötődött a közbeszerzési érték szerint kimutatott nagyobb hányad - HM esetében; 3,9 Mrd Ft (64 %), BM-nél 3 Mrd Ft (60,2 %).** 1996. évben a **Kbt. előírásai alól - az OGY Honvédelmi Bizottság felmentése alapján - mentességet élveztek a HM jelszamos beruházásai, melyek értéke közel 1,4 Mrd Ft volt.** Részben ennek következtében az **építési beruházásokért felelős központi gazdálkodó szerv (HM ISF) elenyésző törvény szerinti közbeszerzést bonyolított.** A költségvetési szerveknél szerzett **tapasztalatok is alátámasztották, hogy a kivételek szabályozása korszerűsítést igényel.**

A HM ISF gazdálkodási köréhez tartozó feladatokhoz 1996. évben 3,19 Mrd Ft állt rendelkezésre. A Kbt. alkalmazási lehetőségét szűkítette még a törvény hatályba lépése előtt kötött szerződések áthúzódó hatása (értékben 1,03 Mrd Ft-ot jelentett). Végeredményben a korlátozott számban végrehajtott közbeszerzési eljárások között előfordult, hogy a mentesített körbe sorolt beruházásnál is tudtak nyílt eljárást alkalmazni.

Az **MH ún. felsőszintű gazdálkodó szervezetei (és ellátó központok) közel azonos értékű közbeszerzéseket végeztek, mint az intézmények és csapatok együtt.** Ez azt jelentette, hogy a **honvédelmi tárca gazdálkodási rendjéből adódóan az intézményekhez, csapatokhoz a Kbt. szerint lefolytatott közbeszerzések alig 20 % tartozott (értékben mintegy 1 Mrd Ft).**

Meg kell jegyezni, hogy a honvédség - korábban kifogásolt - többlépcsős gazdálkodási struktúrája egyszerűsödött, a szakanyag nem felelős felsőszintű gazdálkodók 1996. évtől csak igénytámasztó szervek, költségviselők a költségvetési előirányzatokkal rendelkező ellátó központok. Továbbá az MH szinten központosított közbeszerzéseket folyamatosan veszi át a HM háttérintézménye (HM BH).

A BM fejezetnél 1996. évben **Kbt. alapján végrehajtott közbeszerzések között meghatározó volt még a Rendőrség beszerző tevékenysége, mely számszerűen 25 %-os, értékben 33,4 %-os részarányt képviselt.** A **központi beszerző**

**szervekkel együtt az 1996. évi eljárások mintegy 80 %-át hajtották végre, ennél fogva a belügyi tárcán belül sem az intézményi eljárások voltak a jellemzők.**

Mindkét tárcánál (HM, BM) **érzékeny volt a törekvés a központosításból származó előnyök kihasználására, az intézményi kezdeményezés lehetőségének fenntartásával. Ez emelheti a közbeszerzési eljárások szakszerű végrehajtását, gazdasági előnyökkel is járhat.** Ugyanakkor az eljárási típusok választásánál **más tárcák gyakorlatához képest kisebb arányban alkalmazták a - Kbt. célkitűzései között hangsúlyozott - nyílt eljárási módot.**

A HM fejezetnél különösen magas volt a tárgyalásos eljárások száma (62%-ot képviselt), a BM fejezetnél kedvezőbb arányt mutattak ki. A Rendőrség közel fele-fele arányban alkalmazta a nyílt és a tárgyalásos eljárást, a központi beszerző szervezetnél a nyílt eljárások aránya meghaladta az 50 %-ot.

**A tárgyalásos eljárások - HM, BM tárcánál tapasztalt - átlagosnál magasabb aránya általában a termékör sajátosságaival hozható összefüggésbe.** Emellett az **intézményi közbeszerzések központi beszerző szervezetekhez kapcsolt formájában** a választást meghatározó **sürgősségi igények indokoltságát** az eljárást bonyolítók **nem vizsgálták.** (BM KBI közhasznú társasággá alakítása esetén pl. nem is vizsgálhat.) A helyszíni ellenőrzés alkalmával **néhány esetben megállapítható volt** az is, hogy a **tárgyalásos eljárás sürgősségi indoka a megbízást adó intézmény késedelme miatt állt elő.** Ezekben a költségvetési gazdálkodás tervszerűbbé tétele, az eljárások fázisainak körültekintőbb figyelembe vétele segíthet.

Haditechnikai eszközök javítására hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást folytattak le (Kbt. 70. § b) pontra hivatkozva). A kizárólag egy meghatározott személy teljesítőképessége hazai viszonylatban helytálló, a HM ilyen céllal hozta létre az ARZENAL Rt-t. Elvileg felmerülhet külföldi cég által végezhető javítás is, az viszont a veszélyeztetett időszaki igények teljesítésére nem kötelezhető.

A megbízói késedelem megállapítható volt pl. a HM Katonai Főosztály és a ZMKA számítástechnikai eszközbeszerzéseinek kezdeményezésénél, valamint a fővárosban ünnepi tűzijáték lejátszására vonatkozó eljárás indításánál.

A mintavételezési körben a **pénzügyi tárca közbeszerzéseinél alakult legkedvezőbbben a nyílt eljárások aránya.** A Kbt. előírása szerint végzett **közbeszerzési eljárások számszerűen alulmaradtak a nagyobb volumenű közbeszerzést végrehajtott tárcákhoz (HM, BM) viszonyítva.** A **választott eljárási formák indokoltságát dokumentumokkal alátámasztották.** A **meghívásos és tárgyalásos eljárások választása - néhány eset kivételével - az intézményektől függetleníthető okok miatt vált szükségessé.**

1996. évben 68 közbeszerzési eljárást bonyolítottak le 2,58 Mrd Ft értékben, a törvényben meghatározott értékhatárok figyelembevételével. A közbeszerzések 64,6 %-ában választották a nyílt eljárási módot. A minisztérium gazdálkodó szervezete pl. csak nyílt eljárást alkalmazott. Az évközi feladatváltozás, új feladat megjelenésével összefüggésben alkalmazták a tárgyalásos, illetve meghívásos eljárást. Ezeknél a költségvetési források késői rendelkezésre állása az alapfeladat végrehajtását veszélyeztette volna. (APEH adóigazolvány gyártás, VPOP gépjármű vámolásra szakosodott vámhivatal felállítása.)

Főként a **Kbt. hatályba lépése előtt kötött magas szerződésállománnyal hozható összefüggésbe, hogy az IKIM és NM költségvetési fejezetek intézményei a költségvetési előirányzataik elenyésző hányadánál folytattak - a törvény eljárási szabályai szerint - közbeszerzéseket.** Ezen belül **az ipari tárcánál a tárgyalásos eljárások számszerűen meghaladták a nyílt eljárással bonyolított közbeszerzéseket.** A meghívásos és tárgyalásos eljárások kisebb időigénye valóban alkalmazásuk mellett szól, viszont **a beszerzett termékek körében (pl. számítástechnikai eszközök esetében) indokolatlanul szűkítette az ajánlattételi lehetőséget.**

Az ipari tárcánál a dologi kiadások köréből kiemelt termékek és szolgáltatások kiadási összegének (2,98 Mrd Ft) mindössze 1 %-át, a 953,7 M Ft összegű felújítási, felhalmozási kiadások közel felét érintették a Kbt. alapján végrehajtott közbeszerzések. A népjóléti tárca 1996. évre áthúzódó - árubeszerzéssel kapcsolatos - szerződésállománya 2,8 Mrd Ft volt.

A Kbt. előírásainak szélesebb intézményi körben elmaradt érvényesülésében nem elhanyagolható szerepe volt az intézmények rendelkezésére álló forrásoknak is.

**A közbeszerzési eljárások sajátos problémája** merült fel **orvosszakmai körökben.** Előfordult, hogy a **nyílt eljárás eredménytelensége** miatt került sor tárgyalásos eljárásra, mivel a korábban használt és ismert terméket gyártó **megfelelő szállító cég ajánlattevőként nem pályázott.** Ez azt jelezte, hogy **még nem alakult ki megfelelő közbeszerzési gyakorlat.** A **törvényi szabályozás specifikumokra is ad lehetőséget, melyek az orvosszakmai igényekhez igazíthatók.** Megoldás lehet az egészségügyi eszközbeszerzéseknél **az orvosszakmai igényeket ismerő külső bonyolító szervezet megbízása is,** azonban kiválasztásánál a **Kbt. előírásai nem hagyhatók figyelmen kívül.**

#### **4.5. Közbeszerzések szabályszerűsége, ellenőrzése**

##### *4.5.1. Közbeszerzési értékhatárok betartása*

A **Kbt. rendelkezése** - az elfogadása és hatálybalépése közötti több hónapos időszakban - **lehetővé tette, hogy a költségvetési szervek értékhatárt elérő közbeszerzéseket** (a még hatályos versenyeztetési szabályok betartásával) a

**hatálybalépés előtt megkezdjék. Ezzel a lehetőséggel nagy számban éltek az intézmények, amit az áthúzódó szerződésállomány jelentős volumene szemléltet. A törvény alkalmazásának mellőzése legálisan ebben nyilvánult meg. Ezek között előfordult, hogy a Kbt. előtt hatályos versenyszabályokat figyelmen kívül hagyták.**

A VPOP részére versenytárgyalás és versenyfelhívás közzététele nélkül szóbeli megbeszélésre hivatkozva 28 M Ft értékben Daewoo és Suzuki gépkocsikat, árajánlat alapján 35 M Ft értékben Ford gépjárműveket rendeltek meg (a 36/1988. (VIII.16.) PM rendelet előírásának mellőzésével).

**A Kbt. hatályossá válása után néhány intézmény nem a Kbt-nek megfelelően hajtott végre egyes közbeszerzéseket (pl. a VPOP lakásvásárlásai, Janus Pannonius Tudományegyetem és Berzsenyi Dániel Tanárképző Főiskola felújítási munkái). Összességében azonban az értékhatárok betartása terén nem a törvényes eljárás teljes mellőzése, hanem az eljárások helytelen megválasztása tekinthető jellemzőnek. Ezekben főként a beruházások, felújítások eltérő értelmezései, valamint a részekre bontás körüli bizonytalanságok játszottak szerepet. A felújítások és építési beruházások más közelítésben fordulnak elő a költségvetési gazdálkodásban és a közbeszerzési eljárások szabályozásában (sőt az építés-beruházás - jogszabálynak nem minősülő - KSH által deklarált fogalomkörében). Ennek következtében az esetek többségében a felújításokat a beruházásokkal összevontan értelmezték, vagy éppen a felújítás anyagköltségeit árubeszerzésnek minősítették.**

A VPOP költségvetésében jóváhagyott előirányzatok terhére mintegy 110 M Ft értékben kötöttek felújítási munkákra szerződést a Kbt. előírásaitól eltérően, a felújítást beruházásnak minősítve. Az alacsonyabb összegű felújítások esetében pedig előfordult, hogy a szerződéskötést nem előzte meg az előírt számú ajánlat bekérése.

Az OMH értelmezése viszont ellenpéldát is szolgáltatott azzal, hogy egy beruházást felújításként dokumentáltak. Ennek fennállása esetén pályáztatni kellett volna, de ténylegesen értékhatár alatti építési beruházási tevékenység volt. Ugyanakkor az ország különböző területein elhelyezkedő (fővárosi, miskolci, balatonszabadi stb.) ingatlanainak összesen 65,3 M Ft értékű felújítási munkálatainál nem a Kbt. előírásai szerint jártak el.

Az APEH kezelésében, használatában lévő épületek felújítási, ügyfélszolgálati irodák kialakításának munkálatainál - az anyagbeszerzéseket árubeszerzésnek tartva - nem a szolgáltatásokra előírt értékhatárt vették

figyelembe (a fővárosban, Egerben, Salgótarjánban és Debrecenben).

**Sürgősségi indokok magyarázhatják**, hogy a közbeszerzést bonyolítók eltérjenek a nyílt eljárás lefolytatásától, de az értékhatárt elérő esetekben nem mellőzhetők a tárgyalásos, illetve gyorsított eljárások. Ez még olyan esetekben is fennáll, amikor az adott cég választását az elvégzett munka eredményessége utólag igazolta.

A HM 137,8 M Ft értékű lakásberuházásánál (Bp. II., Ezredes utca) a korábbi vállalkozó lemondása következtében a sürgősségi indok helytálló volt. Sajátos módon olyan tárgyalásos megoldást alkalmaztak, mely eredményében hatékonynak bizonyult, de hiányoztak a törvényes tárgyalásos eljárás egyes elemei (elbírálási szempontok deklarálása, bizottsági döntés, közzététel).

**Az értékhatár elérése miatt esedékes közbeszerzések elmaradása nem kizárólag az intézményi magatartás következménye. A költségvetési gazdálkodás hierarchiájából adódhat, hogy a törvényes eljárás indításának feltétele** - pl. az előirányzat késedelmes megnyitása miatt - **nem teljesül időben. Hasonlóan értékelhető** az országosan, illetve fejezetszinten kiemelt termékkör közbeszerzéseinél **a központosítás** - induló időszakban tapasztalt - **tisztázatlan helyzete.**

A VPOP esetében soron kívüli feladatot jelentett az IFOR erőkkal összefüggő vámfeladatok végrehajtásához mintegy 10 M Ft összegben gépjárművek beszerzése, melyet nem a törvényes közbeszerzési eljárás keretei között bonyolítottak. A felhalmozási előirányzatok megnyitása után már előírászerűen 86,14 M Ft összegben kötöttek szállítási szerződéseket. A hajtó- és kenőanyagokat az országosan kiemelt termékkörbe sorolták. Ennek szabályozási bizonytalanságait is figyelembe véve a belügyi tárca belső rendelkezése fejezeti központosítást tartott szükségesnek. Ilyen célú közbeszerzési eljárást a BM beszerző szerve (BM KBI) nem folytatott le, a Határőrség pedig az 1996. évi hajtóanyag beszerzéseit igazgatóságoként, tanintézeteként hajtotta végre (a Kbt. szerinti eljárások alkalmazása nélkül).

**Több intézmény** - főként számítástechnikai eszköz - **beszerzéseinél**, illetve felújítási munkálatainál az azonos tárgyú közbeszerzések nem teljes körére alkalmazták a Kbt. előírásait, a kimaradt hányadot érintően viszont általában betartották a szabadkézi vétel szabályait. Ezek a részekre bontás értelmezési nehézségeivel is összefüggnek, továbbá a közbeszerzési tapasztalatok bővülésével idővel elkerülhetők.

Az MSZH számítástechnikai eszköz beszerzésre 90,5 M Ft-ot fordított, ebből 25 M Ft összegű beszerzés

ajánlatkérés és szabályszerű eljárás nélkül valósult meg. Az IKIM hasonló tárgyú, összesen 33,7 M Ft értékű ráfordításából 14,4 M Ft összegű közbeszerzést a szabadkézi vétel szabályai szerint bonyolítottak. Az OMFB 10,8 M Ft összegű számítástechnikai alkatrészei, segédanyag beszerzéseit két céghez kötődtek. Emellett az OMFB 6,4 M Ft összegű felújítási munkáját két ütemben egy cég, 9,2 M Ft-os felújítást három cég végezte el.

#### *4.5.2. Eljárási típusok megválasztása*

Általánosan érzékelhető volt, hogy **a költségvetési intézmények - az új közbeszerzési eljárások keretei között - féltették a megbízható, régi szállítók esélyeit.** Ez meghúzódott a nyílt eljárások mellőzésének indokai között is. **A meghívásos, tárgyalásos eljárás választását egyes speciális tárgyú közbeszerzések** (pl. az OMIKK és az egyetemek könyv és folyóirat állományának bővítése, OMH szakmai célú műszervásárlásai, eü. intézmények egyedi eszközbeszerzése stb.) **indokoltá tették. Hosszabb távon éppen a közbeszerzési eljárások törvényes lefolytatása igazolhatja a korábbi szállítók tényleges alkalmasságát.**

A tárgyalásos eljárás - Kbt-ben rögzített - **alkalmazási feltételei sem adtak minden konkrét esetben eligazítást, amelyek részben a szabályozás finomítására, de alapvetően a megalapozottabb intézményi indoklásokra irányítják a figyelmet. Különösen nehezen kezelhetők a közbeszerzések valamennyi tárgyát érintően az egyetlen alkalmas ajánlattevő értelmezése és a korábbi rendszerek, szolgáltatások bővítésére vagy kiegészítésére vonatkozó eljárási feltételek** (Kbt. 70. § b), f) és g) pontjai). Amennyiben **az intézmények közbeszerzéseik indításánál az alkalmazási feltételek törvényi megfogalmazásában valamilyen összefüggést találtak, nyilvánvalóan a tárgyalásos eljárási mód mellett kötöttek ki. Adott esetben sajátosan kombinálták az alkalmazási feltételeket.**

Az MSZH 7,4 M Ft értékű számítógépes alrendszer vásárlásánál a tárgyalásos eljárást alkalmazta, mivel az alaprendszert szállító cég a korábbi szerződésben a garanciális feltételek mellett kötötte a rendszer bővítéssel kapcsolatos egyedi jogosultságát. Ezen túl az adott cég - mint egyetlen alkalmas ajánlattevő - 236,5 M Ft értékű adatbázis készítési tevékenységet végzett a hivatalnak. A számítástechnika az egyik legkritikusabb területe az egyedüli alkalmasság megítélésének.

A HM központi beszerző szervének közreműködésével - az MH Anyagi-Technikai Főcsoportfőnökség sürgősségi megbízása alapján - tárgyalásos eljárás keretében, 1996. év elején 10 db Opel gépkocsit vásároltak. Az év második felében - a Kbt. 70. § f) pontra hivatkozva - szintén tárgyalásos eljárás útján szereztek be további 11 Opel gépkocsit. Ezáltal sérült a versenyeztetés

lehetősége, a hivatkozási alap ellentétes volt a törvény alapelveivel.

**A honvédség ellátási sajátosságaival, továbbá az átszervezések folyamatában a HM és MH szabályozások összhangjának hiányával is kapcsolatos, hogy a központi beszerző szerv az eljárás megindítása után helytelenül korigálta az eredeti választását. Ennek következtében bizonytalan helyzetbe hozták a közbeszerzés végrehajtásában érintett csapatokat. Hasonló helyzetek elkerülése érdekében a tárca belső szabályozásában a HM BH és az MH szervek gazdálkodási felelősségének egyértelmű elkülönítése szükséges.**

A honvédség fűtőolaj szállítóinak kiválasztására a HM BH nyílt pályázatot írt ki. Az ajánlat elbírálási szempontjai között első helyen az ár szerepelt. Az eljárás eredményének közzététele viszont már előminősítésről adott tájékoztatást. Az eljárás indítását a fűtőolaj időbeni rendelkezésre állása a módosítást az anyagi fedezet - csapatköltségvetésben történt - biztosítása motiválta. Ezzel nem szabályszerű előminősítést hajtottak végre és következményként a csapatok közbeszerzéseit sem a Kbt. előírásai szerint folytatták le.

**A titokvédelem körébe eső kivételek (Kbt. 6. § a) pont) az érintettek számára nehezen kezelhetők, különösen olyan esetekben, amikor a minősítés nem a teljes eljárásra, csak annak egyes részleteire terjed ki. A meghívásos, tárgyalásos eljárás lehetővé teszi a minősített információk szűk körben történő kezelését, de mindenképpen az eljárási rend pontosítása a biztonságos megoldás. Adott esetben a titokvédelem alapján történő mentesítés Kbt.-ben meghatározott változata választási dilemma elé állította az intézményt és felügyeleti szervét egyaránt.**

Az Egységes Váminformatikai Rendszer pályáztatásánál végül hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást alkalmaztak. A felügyeleti szerv felvetette a mentesség kérését is, mivel az eljárás célja az államtitok körbe tartozó rendszerterv kidolgoztatása volt. A tárgyalásos eljárás kellékei nem teljesültek előírás szerűen, az érdemi kérdéseket az ajánlat elfogadása után többszöri egyeztetés útján tisztázták. A közbeszerzési eljárás lényegében az ajánlati ár elfogadásáig tartott, annak keretében az ajánlatkérő nem tett eleget - az ajánlati felhívásban előírt - biztonsági szabályzat átadásának.

**A szabadkézi vétel körébe tartozó közbeszerzéseket általában szabályszerűen hajtották végre. Figyelmet érdemel viszont, hogy az utóbbi időben az árajánlatra felkért cégek az ajánlatkészítés ellenértékének megfizetését igényelték. Az ajánlattevők a munka elnyerésének reményében pályáztak, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az előírt számú pályázó közül csak egy lehet a nyertes. Ezzel az ajánlattevői oldal élni kíván a költségvetési szervek részére előírt kötelezettség következményével. Ez a gyakorlat a költségvetési körön kívüli**



ajánlattételeknél - az ajánlataik munkaigényességétől függően - már elterjedt. A **térítésmentes ajánlattételt kötelezővé tenni nem lehet**, ezért a **szabadkézi vétel előírásainak (ajánlatok száma, értékhatár) ésszerűsítése kínálkozik megoldásnak**. Nem egyedi jelenség, hogy a **felújítások műszaki tervekészítéséről a szabadkézi vétel előírásainak betartásával gondoskodnak az intézmények**. Ennek során már azt is **figyelembe vették** (pl. az MH FEFI ajánlatkérő felhívásainál) , hogy a **dokumentáció elkészítésében közreműködő nem lehet résztvevője a kivitelezés, lebonyolítás közbeszerzési eljárásának (Kbt. 31. § (2) bek.)**. A **szabadkézi vétel szabályozása önmagában nem igényelt ilyen irányú korlátozást, de körütekintő eljárásra utalt**. A **Kbt. hivatkozott rendelkezése általános elvként a korrupció megelőzését szolgálná**, ugyanakkor azt is látni kell, hogy **ezzel megbízható cégek is elesnek a tervdokumentáció készítés lehetőségétől**.

#### *4.5.3. Ajánlatok befogadása, elbírálása*

Az **intézmények** - különösen az ellenőrzött időszak elején - **gyakran adtak 3-5 napos haladékot** a különböző szempontokból **hiányosan benyújtott ajánlatok kiegészítésére**. Ez **formálisan ellentmondott a Kbt. előírásainak (49. § (2) bek.)**, de **számos eljárás eredménytelenségét kerülték el ezzel** (ami az átmeneti időszakban a szabálytalanság súlyát enyhítheti).

A **Kbt. meghatározott feltételekhez és igazolásokhoz kötötte az ajánlattevők pályázati részvételét, amit egyes intézmények tovább szigorítottak**. Adott esetekben **ennek alapján pl. indokolatlanul kizártak ajánlattevőt, vagy ezt az ajánlatkérő sem vette figyelembe az elbírálásnál**. Az **intézmények egy része élt az ajánlati biztosíték kikötési lehetőségével**. Az ajánlattevők részére meghatározott **fizetési kötelezettségek nagyságrendileg nem minden esetben voltak megalapozottak**. Ebben **szemléletváltoztatás szükséges, mivel az indokolatlanul magasan megállapított biztosíték összege az ajánlatkérőt is sújthatja** (pl. ha az eredményhirdetés elmarad, az ajánlatkérő a biztosíték összegével egyező összeget köteles fizetni).

Az IKIM székházban rendészeti tevékenység ellátására és takarításra vonatkozó nyílt eljárás ajánlati felhívásban az 1 M Ft biztosíték beérkezési határidejét és nem a befizetés határidejét jelölték meg. Ezért az egyik ajánlattevőt rajta kívülálló ok miatt zárták ki, hiába igazolta bizonylattal a beérkezési határidő napján történt befizetését.

A biztosítékok nagyságrendi anomáliáit tükrözik, hogy pl. 1 M Ft befizetési kötelezettséget írtak elő egy 70 M Ft ráfordítású elektromos és központi fűtés felújítási tenderében ugyanúgy mint a hivatkozott takarítási tenderben. Egy hasonló költségigényű másológép karbantartásra kiírt pályázat ajánlati biztosítéka 500 E Ft volt.

A PM költségvetési szervei több esetben cégkivonathoz kötötték az ajánlattételi lehetőséget, amint azonban nem

következetesen kértek számon. (PM-VPOP közös gépjármű beszerzése, APEH adókártya tendere.)

A beszerzés tárgyának **közismertsége tette az érdeklődés központjába az "adókártya" közbeszerzési eljárását, amire alapot az eljárási szabálytalanságok és a végtermék "szerény" műszaki paramétereit szolgáltattak.** Utólag megállapítható volt, hogy az **eredményesség szempontjából** a gyorsított tárgyalásos eljárások helyett **az előminősítés célravezetőbb lett volna,** természetesen **a követelmények előzetes tisztázásával együtt. Az előminősítést a fedezetbiztosítás késedelme miatt vetették el.** Tény, hogy a forrásbiztosítás bonyodalmai miatt **rendkívül szűk határidő állt a közbeszerzés alanyainak rendelkezésére.** Ezzel együtt a **gyorsított eljárások eredménytelensége** és az elbírálásnál **a saját maguk által szabott feltétel figyelmen kívül hagyása** egyértelműen **nagyobb körütekintést igényel,** mind **a közbeszerzést bonyolító költségvetési szerv,** mind **a fedezetbiztosításban felelős felügyeleti szerv részéről.**

Az adóazonosító igazolvány gyártására és megszemélyesítésére három gyorsított közbeszerzési eljárás indult. Az első eljárás eredménytelensége egyrészt a pályázati feltételeknek nem megfelelő pályázók kizárása miatt állt elő, illetve egy alkalmas pályázó ajánlati a biztonsági követelményeket nem elégítette ki. A második eljárás indítása előtt módosították az igazolvány műszaki követelményeit, egyben biztonsági okmányoknak minősítették (86/1996. (VII.14.) Korm. rendelet 1. § b) pont alapján). A módosított követelményeknek megfelelő kártya legyártását az ajánlattevők az adott határidőre kivitelezhetetlennek tartották, így ez az eljárás is eredménytelenül zárult. A PM egyetértésével a műszaki követelményekből engedtek (szabványelőírásokat már nem kötöttek ki), az ajánlattételi határidőt a lehető legrövidebb intervallum megadásával határozták meg, viszont továbbra is feltételként szabták a 30 napnál nem régebbi cégbejegyzés csatolását. A harmadik pályáztatás nyertese - a legkedvezőbbnek minősített ajánlata ellenére - nem cégkivonattal, hanem 1995. évi cégbejegyzés iránti kérelemmel rendelkezett, amit az elbírálásnál figyelmen kívül hagytak.

**Hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás eredményét előírászerűen közzétették** - az MH Központi Honvédkórház (KHK) rekonstrukciós befejezéséhez létrehozandó - **részvénytársaságok megalapításával kapcsolatos ügyvédi szolgáltatás nyertes ajánlattevőjéről.** Az **elbírálás szempontjait előzetesen nem rögzítették,** az eljárás során keletkezett iratok nem álltak az ellenőrzés rendelkezésére, **mindössze az aláírt szerződés szerepelt az iktatott anyagok között.** Belső szabályozási anomáliákkal is összefügg, hogy **nem alakult elbíráló**

**bizottság** (nem dokumentálták az eljárásba vont személyeket). **A nyertes ügyvédi iroda megbízása önmagában nem kifogásolható**, mivel **az 1996. évi szolgáltatás a korábbi - versenyen elnyert - fe-ladatellátások folytatását jelentette**. **A KHK rekonstrukció befejezhetőségét** érdemben nem az ügyvédi iroda tevékenysége, hanem **alapvetően az 1995. évben kormányhatározattal elfogadott megvalósítási tanulmány és üzleti terv végrehajthatósága befolyásolta**. Kormányzati felelősség érvényesítésének kérdése, hogy a határozatban 1997. I. negyedévre előírt beszámolás információit hogyan hasznosítják.

A KHK rekonstrukciós beruházás társasági alapon történő befejezéséről a 2424/1995. (XII.28.) Korm. határozat rendelkezett. Eredményként könyvelték el, hogy a pályázatnyertes HCMI konzorcium terveinek megvalósítása - ingatlanhasználó és egészségügyi szolgáltató Rt-k létrehozásával, a rekonstrukció befejezésének és a kórház működtetésének Rt-kre bízásával - nem igényel kormánygaranciát. Az ingatlanhasználó Rt. hitelfelvételének fedezetéül jelentős mértékben az OEP-től származó bevételeket jelölték meg. Ez a finanszírozási forma számos egyeztetést igényel az OEP-nél és más befektetőknél, beruházóknál, ennek bizonytalansági elemeire már korábbi számvevőszéki ellenőrzések is felhívták a figyelmet. Egyúttal a HCMI az 1996. év végi határidőre nem tudta létrehozni az Rt-eket, a késelemben nem a közbeszerzés játszik szerepet, az ügyvédi iroda szakvéleményezési tevékenységet lát el a honvédelmi tárca részére. Az ügyvédi iroda kiválasztásáról korábban - 6 cég közül - tárcaközi bizottság döntött zártkörű versenyeztetés keretében.

Eredményes **előminősítő eljárás útján kiválasztották az alkalmas ajánlattevőket**, szabályszerűen **meghatározták az ajánlatok értékelési szempontjait**, de ettől **eltértek az új típusú zárjegy gyártására tett ajánlatok elbírálásánál**. Az **eredményhirdetés dokumentuma nem a különböző felhasználási célra vonatkozó konkrét ajánlatokat, hanem bizottsági szavazás alapján győztes ajánlattevőt nevezett meg**. A **vesztes ajánlattevő jogorvoslati kérelme elévülés miatt nem rendeződött**, bár a Közbeszerzési Döntőbizottság **átmenetileg szerződéskötési tilalmat rendelt el**. **Azon túl, hogy a jogorvoslati eljárás ideje alatt valószínűsíthetően nem írták alá a szerződést**, sem a VPOP, sem a PM részéről **érdemi intézkedés a helyzet korrigálására nem történt**.

A zárjegy védelmének biztonsági szempontját deklarálták a legfontosabb tényezőnek, a szakértői vélemények viszont az elbírálást megnyugtatóan nem támasztották alá. A költségtényező szerepét 20%-os súlyozással határozták meg. Ezek együttes figyelembevételével egy pontozásos elbírálás nem a

legmagasabb ajánlati összeget megfelelő - egyébként nyertes - ajánlattevő győzelmét igazolta volna. A szabályszerű elbírálással esélyesnek tekinthető ajánlattevő jogorvoslati eljárást kezdeményezett. A Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként megtiltotta a szerződés megkötését, majd a kérelem jogvesztő határidő utáni beadására tekintettel az eljárást elévülés miatt megszüntette (Kbt. 79. § (5) bek.). Az erről szóló határozat július hónapban vált hatályossá, a nyertessel kötött szerződés aláírási dátumában május hónap volt feltüntetve a nap megjelölése nélkül.

A központi költségvetési szervek közbeszerzéseivel kapcsolatos **jogorvoslati eljárások száma nem jelentős, az esetek elsősorban az elbírálások szabályszerűbb lefolytatására hívják fel a figyelmet.** Kérelmet helybenhagyó döntőbizottsági határozat született, amikor az **intézmény az előírt feltételeket nem teljesítő ajánlattevő ajánlatát elfogadta** (pl. a BM Költségvetési Hivatal megbízásából KBI által lefolytatott gyorsított eljárásnál), vagy **ha az ajánlat bontásánál és az eredményhirdetésnél nem rögzítették az ellenszolgáltatás összegét** (pl. az MH FEFI - konyhai, gáz- és villamos üzemű berendezések tárgyú - eljárása).

A **speciális, nagy értékű - intézményi hatáskört meghaladó döntést igénylő - közbeszerzések elbírálási folyamata is sajátosságokat hordoz.** Ezt hozta felszínre **az első ilyen jellegű közbeszerzés (légvédelmi rakétarendszer) lebonyolítása.** Az elbírálás első szintjén **szakértői albizottságok végezték el a műszaki, pénzügyi, minőségügyi stb. szempontok szerinti értékelést.** Ezek ismeretében **miniszteri döntéselőkészítő bizottság minősített, majd javaslatot tett az érintett miniszterek számára.** Megállapítható volt, hogy **már a szakértői szinten nagyobb hangsúlyt helyezhettek volna a technikai szempontok mellett az alkalmazói követelményekre** (a rendszert alkalmazó szervezet nagyobb létszámú szakértőinek bevonásával, illetve az alkalmazási követelmények szigorúbb megfogalmazásával). Ezzel együtt **az érintett tárcák egyetértésével döntöttek a nyertes ajánlattevőről.**

A légvédelmi rakétarendszer ügyében **jogorvoslati eljárást is lefolytattak, az ajánlatkérőt 20 M Ft bírság fizetésére kötelezték.** Erre az adott lehetőséget, hogy a **hivatalos eredményhirdetés előtt a HM BH az ajánlattevők írásos tájékoztatásával olyan módszert alkalmazott, amely a Kbt. szerint nem része a közbeszerzési eljárásnak.** Az **eredményhirdetésnek a későbbiekben előírászerűen - az ajánlattevők megalégedésével - eleget tettek.** Az sem vitatható, hogy a **közbenső tájékoztatásból kiolvasható a pályázók sorrendje.** A **közbenső tájékoztatáshoz** annak érdekében **folyamodtak, hogy a tárgyalások további szakasza célirányosan a szerződő felet érintsék, mivel szorított a szerződéskötések rendelkezésére álló idő.** A Kbt. 62. § (2) bek. alkalmazhatóságával az ajánlati felhívásnál viszont nem számoltak.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát elsősorban arra alapozta, hogy a közbenső tájékoztatást követően a

tárgyalásokat később nyertesként kihirdetett ajánlattevőre korlátozták, ezzel nem biztosítottak egyenlő esélyt a többi ajánlattevőnek (Kbt. 24. § (1)-(2) bek.). A HM BH keresettel fordult a Fővárosi Bírósághoz, mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság elmarasztalását - jogértelmezését nem tartotta elfogadhatónak. A jogértelmezés tárgya, hogy meddig terjedhet a tárgyalásos eljárásnál megengedett "szabadon tárgyalás" fogalma.

#### *4.5.4. Ellenőrzések szerepe a szabálytalanságok feltárásában*

**A tárcák pénzügyi-gazdasági ellenőrzései alkalmanként érintették a Kbt. előírásainak betartását is. A közbeszerzésekre irányuló ellenőrzések 1997. évtől kezdődően jelentek meg az ellenőrzési tervekben.**

Az MKM pl. célvizsgálat keretében ellenőrizte a Szegedi Szentgyörgyi Albert Orvostudományi Egyetem közbeszerzését, valamint a Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Kollégiumának felújítási, illetve értékesítési ügyeit. A Kbt. rendelkezéseinek megsértését tapasztalták, ezért mindkét egyetem rektorát a miniszter figyelmeztetésben részesítette.

**Egyedi esetekben** előfordult, hogy **a tárca részletes tájékoztatást igényelt** - főként a problémákkal terhes - **közbeszerzések lebonyolításáról, eredményhirdetések körülményeiről** (pl. a PM fejezetnél az adóazonosító igazolvánnyal, valamint a jövedéki zárjeggyel kapcsolatos eljárásokról). Arra is volt példa, hogy **állampolgári** (bár névtelen) **bejelentés alapján folytattak vizsgálatot** (pl. az ÁÉTF-nél). A **vizsgálat részben megalapozta a bejelentés állítását, de utalt a törvényhely** (Kbt. 4. § (5) bek.) **pontosítási igényére is.**

Az Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyeletnél (ÁÉTF) - az ügyvédi iroda megbízásánál a közbeszerzési eljárás szabályainak mellőzése tárgyában - végrehajtott vizsgálat megállapította a Kbt. rendelkezések be nem tartását, amit a PM jogi szakterülete is megerősített. A felügyeleti szerv az ÁÉTF átszervezésére tekintettel és a törvény szövegéből adódóan az ügy bizonytalan jogi megítélésére hivatkozással további intézkedéseket nem tett, mindössze felhívta a figyelmet a hasonló esetek jövőbeni elkerülésére.

Az adóazonosító igazolvány gyártásával, bevezetésével kapcsolatos sajtóreagálásokra tekintettel **az APEH elnöke rendelt el vizsgálatot.** Az APEH **belső ellenőrzése tárgyilagosan tárta fel az eseményeket és összefüggéseit.** A vizsgálat eredményéről a **felügyelő tárca vezetését tájékoztatták,** a visszasságok miatt **a személyi felelősségrevonás a munkáltatói jogkörben megtörtént.** (Az APEH ez ügyben érintett vezető beosztású munkatársai jutalomcsökkentés, illetve elvonás büntetésben részesültek.) Meg kell jegyezni, hogy **költségvetési gazdálkodás finanszírozási gyakorlatának változatlanul hagyása** továbbra is

**hasonló helyzetek kialakulásának forrása lehet.**

A felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzések és belső ellenőrzések ez ideig - amennyiben egyáltalán a közbeszerzésekre irányultak - **konkrét eljárások szabályszerűségét vizsgálták. A Kbt. megkerülésének feltárásában a jogorvoslati eljárások sem bizonyultak hatékony eszköznek.** Ugyanakkor a **központi költségvetési szervek adatszolgáltatásából levonható következtetés, hogy (a helyszíni ellenőrzés által feltártak mellett) előfordulhatnak további esetek, melyeknél az értékhatárra vonatkozó előírásokat nem vették figyelembe.** Erre utal pl. a szabadkézi vételek számának és értékadatainak összevetésének elemzése. A **költségvetési gazdálkodásnak lényeges eleme a közbeszerzések szabályszerű végrehajtása, ezért érdemes a pénzforgalmi kimutatásokban is figyelemmel kísérni a közbeszerzések adatait.** Erre épülhetnek a **fejezetek költségvetési ellenőrzései.**

A Rendőrség egy kimutatása szerint 500 E Ft feletti közbeszerzései 76 tételben 756,3 M Ft összegben valósultak meg szabadkézi vétel keretei között. Az egy tételre jutó átlagos érték egyenes következménye lehet a Kbt. előírásainak mellőzése. (Az adatszolgáltatás pontatlanságára tekintettel ez bizonyossággal nem állítható.)

A **központi költségvetés néhány fejezetnél nagyobb összegű előirányzatokat biztosít beruházási célprogramok, kiemelt jelentőségű beruházások támogatására, melyeket az állam részvételével működő gazdálkodó (nem költségvetési) szervezetek valósítanak meg.**

A KHVM költségvetési fejezet 1996. évben mintegy 28,1 Mrd Ft kiadási előirányzatot tartalmazott ilyen célra. Ezek felhasználói közül a Magyar Posta Rt és a MÁV Rt közbeszerzéseit illetően tájékozódott az ellenőrzés.

Az állami támogatásban részesített **gazdálkodó szervezetek** a megvalósuló **fejlesztések gazdaságossága, ellenőrizhetősége, továbbá az egyéb beszerzéseik egységes gyakorlatának kialakítása érdekében - így a Kbt-ben előírtak végrehajtásához is - vezérigazgatói utasításban szabályozták a tennivalókat.**

A vezérigazgatói utasítás rendelkezett arról, hogy minden értékhatárt elérő árubeszerzés, állami alapfeladat ellátását segítő fejlesztés, korszerűsítés, saját kivitelezésű beruházás, felújítás azon része, melyet külső vállalkozás (alvállalkozó) közreműködésével hajtanak végre, csak közbeszerzési eljárással valósulhat meg.

A **közbeszerzések koordinálása azon szervezeti egységek feladatát képezi, melyek a vállalkozási tevékenységgel összefüggő beruházásoknál felmerülő versenyeztetéseket is végzik** (Magyar Posta Rt-nél: Beruházási és Vagyongazdálkodási Igazgatóság Központi Versenyeztetési Csoportja; MÁV Rt-nél: Vasúti Közbeszerzési és Versenyeztetési Bizottság). **Közreműködésükkel segítik a lebonyolító szervezeteket** (javaslatot tesznek a bíráló bizottság tagjaira,

közreműködnek jogi kérdésekben stb.).

A **vállalkozási szférában** állami támogatásokból megvalósuló **beruházások ellenőrzésének sajátos lehetőségei vannak**. A **finanszírozás oldaláról ellenőrizhető**, hogy a **támogatást** valóban **az adott célra fordították**, a **gazdálkodás mélyebb ellenőrzésére csak a felügyeleti jogkör keretén belül nyílik lehetőség**. (A mintául választott tárcánál mindkét ellenőrzési lehetőség a miniszter hatáskörébe tartozik - ez utóbbi formánál a tulajdonosi jogkörénél fogva - azonban ehhez külön apparátussal nem rendelkezett.) Emellett **kontrollt képezhet**, hogy a Magyar Államkincstár **az állami támogatást csak a fejezet által jóváhagyott beruházási alapokmány** (melyben megnevezésre kerül a közbeszerzési eljárás alapján kiválasztott kivitelező) **bemutatása után kezdi folyósítani**. Ez a folyamat, valamint az ún. **felügyelő bizottságok eseti ellenőrzései biztosíthatják**, hogy **az állami támogatásból finanszírozott beruházásoknál, fejlesztéseknél érvényesüljenek a Kbt. előírásai**. A Kbt. hatálya **nem terjed ki a nemzetközi szerződésben, vagy nemzetközi szervezet által meghatározott külön eljárás szerint lefolytatott beszerzésekre**. Ilyen esetekben a **finanszírozók beszerzésekre kiterjedő szigorú elszámoltatási gyakorlata példaértékű lehet** a hazai közbeszerzési gyakorlatban.

## **5. ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOKBÓL FINANSZÍROZOTT KÖZBESZERZÉSEK**

A **Kbt. személyi hatálya alá** általában **szervezeteket határoztak meg** (önkormányzatok, központi költségvetési szervek), **ezek közé került "az elkülönített állami pénzalap"** kitétel, holott az **pénzforrást jelöl**. Az elkülönített állami pénzalapok (továbbiakban: Alapok) **felhasználását** eddig is **törvény szabályozta**. A Kbt. **általánosságban nem érinti az Alapok kezelő szervezeteit**, mivel azok egy kivétellel **nem végeznek önálló beszerzést**. Az **Alapoktól kapott támogatások felhasználása során** eshet szó a **Kbt. szerinti eljárás kötelező alkalmazásáról**, azt viszont **az önkormányzatok, központi költségvetési szervek, illetve a támogatásban részesített más szervezetek részére a törvény egyébként is előírja**.

Az Útalap kezelő szervezete a KHVM alá tartozó költségvetési szerv az Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság (UKIG) egyik osztálya; a Vízügyi Alap kezelő szervezete a KHVM alá tartozó költségvetési szerv (az Országos Vízügyi Főigazgatóság) különböző részlegeibe, osztályaiba tagosított; a KTM Központi Környezetvédelmi Alap Kezelő Szervezet a Környezetgazdálkodási Intézet költségvetési szerv részönállóságú szervezete; a Munkaerőpiaci Alap (MPA) kezelő szervezete a MűM Alapkezelési Főosztálya. A Nemzeti Kulturális Alap (NKA) kezelő szervezete az

Igazgatóság az egyetlen olyan alapkezelő szervezet, amelyik önállóan végzi beszerzéseit.

Az **Alapok** 1996. évi **kiadási előirányzata** összesen mintegy **170 Mrd Ft** volt, mely **94,1 %-ban teljesült**. Ebből csak kb. **36 Mrd Ft tényleges kiadás** az, amelynél **vélelmezhetően** (meghatározhatatlan hányadában) a **Kbt. előírásait elvileg lehetett érvényesíteni**. (Az Alapok 1996. évi kiadásainak eredeti előirányzatait és azok teljesülését a 2. sz. melléklet tartalmazza.)

#### *5.1. Központi Környezetvédelmi Alap*

A **Központi Környezetvédelmi Alap (KKA) pályázati felhívásai**, illetve **támogatási irányelvei** 1996. és 1997. években egyaránt **felhívták a támogatásért pályázók figyelmét** a törvényben meghatározott értékhatárok elérése esetén a **közbeszerzési eljárások lefolytatására**.

1996. évben **743 pályázó nyert támogatást**, döntően önkormányzatok és vállalkozások. A szűrőpróbaszerűen áttekintett **támogatási értesítések mindegyikében különleges támogatási feltételként szerepelt, hogy a Kbt. szerinti versenyeztetési eljárást a támogatási szerződés megkötése előtt kell teljesíteni** (ennek hiányában a szerződés nem köthető meg). Ennek megfelelően a **támogatási szerződésben már a feladat közbeszerzési eljárás során megállapított kivitelezőjének neve, címe szerepelt**.

A PHARE támogatást elnyert pályázóknak a környezetvédelmi fejlesztések beszerzéseikhez az Európai Unió Bizottsága által előírt nemzetközi versenytárgyalásokat kell meghirdetniük (kötelező meghirdetés az Európai Unió hivatalos lapjában stb.). Így azokra a Kbt. előírásait nem kellett alkalmazni, a PHARE követelményei egyébként szigorúbbak.

Az **alapkezelő szervezet** 1996. I. félévében lett a **Környezetgazdálkodási Intézet részönállóságú egysége**. Ezt követően két **közbeszerzési eljárást folytattak le**. A számítástechnikai eszközök (hardware, software) tárgyában **megalapozott indokok alapján gyorsított tárgyalásos eljárást alkalmaztak** (70. § b) és d) pont). A **pályázók mindegyike kizárható lett volna a kötelező igazolások valamelyikének hiánya miatt**, mégis összességében **15,9 M Ft értékben szerződést kötöttek**. A KKA pályázatok elbírálása, ellenőrzése során **alkalmazandó szakértők tárgyában gyorsított tárgyalásos eljárást** - a Kbt. 70. § e) pontjára hivatkozva - **folytattak le**. A 32 ajánlattevő közül **19 (mind vállalkozás) nyert szakértői alkalmazást**. Ajánlatuktól függetlenül **azonos díjazással és igénybevétellel kötöttek velük szerződést**. Ebből arra lehet következtetni, hogy **ezt az eljárást csak a Kbt. kötelező alkalmazása miatt indították**.

#### *5.2. Munkaerőpiaci Alap*

Az **alapkezelő szervezet feladata a pénzeszközök nyilvántartása**, a különböző **pályázatokat a megyei Munkaügyi Központok írják ki**. Az **Alap támogatásainak döntő része nem kapcsolódik a közbeszerzésekhez** (munkánélküli járadék, bértámogatás, jövedelempótló támogatás, mindez 77,7 Mrd Ft volt 1996. évben). Az ún. **foglalkoztatási-, szakképzési-, rehabilitációs alaprészek egy hányada** (kb. 6,5 Mrd Ft az országos összesítés szerint)



**kapcsolódhat a közbeszerzésekhez (áru, illetve szolgáltatás), de a központi és megyei szabályozások a Kbt. alkalmazására még nem utaltak. A támogatottak által esetleg végrehajtott közbeszerzési eljárásokról az alapkezelőnek nem volt információja.** (A minisztériumon és a szakmán belül is még viták folynak arról, hogy lehet-e az Alap pénzeszközeinek felhasználását - az állami szociálpolitikai feladatokat - egyes esetekben közbeszerzés útján végezni.)

**Az Alap pénzből a MüM (az Országos Szakképzési Tanács) - megbízottak igénybevételeivel - egy meghívásos közbeszerzési eljárást folytatott.** Ennél egy hároméves projekt utolsó évi feladatáról volt szó. **A két pályázó közül az első két évben is a projektben résztvevő vállalkozás lett a nyertes. A kötelező igazolásokat a nyertes nem teljes körűen csatolta ajánlatához, ezért a pályázatból kizárható lett volna).**

### *5.3. Útalap*

**Az alapkezelő szervezet az Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság (UKIG) egyik osztálya, amelyik az Alap bevételeit és kiadásait tartja nyilván. Az állami közutakkal kapcsolatos feladatokat (fejlesztés, fenntartás, üzemeltetés) 1996. I. félévéig a megyei Közúti Igazgatóságok végezték. A 15/1996. (V.7.) KHVM rendelet a Közúti Igazgatóságokat megszüntette, helyettük állami Közútkezelő Közhasznú Társaságokat (KHT) alapítottak. Mind a korábbi mind az alapított szervezetek tevékenységét döntően az Útalapból finanszírozták.**

**A folyó közútfejlesztések finanszírozása az Útalap mellett - jelentős mértékben - világbanki és egyéb (PHARE, IBRD, EIB) hitelekkel történik. A szerződéseket egyrészt a Kbt. hatályba lépése előtt kötötték, másrészt a törvény kivételezési körébe tartozó közbeszerzéseket jelentenek.**

**Az UKIG, mint az állami közúthálózat kezelő szervezeteinek koordinátora a KHT-k 1996. évi közbeszerzéseiről megfelelő információval nem rendelkezett. Az UKIG által hirdetett közbeszerzési eljárásokat a szakfőosztályok közreműködésével bonyolították, belső szabályozást nem készítettek. 1996. évben 6 közbeszerzési eljárást hirdettek meg, ezek közül az ellenőrzés kettőt tekintett át. A lefolytatott eljárások egyes elemeinél eltértek a Kbt. előírásaitól.**

Az UKIG útburkolatjel festésre nyílt pályázatot tett közzé az ország területére KHT-k szerinti bontásban. A pályázatok benyújtása, bontása, előzetes elbírálása a KHT-knál történt, a javasolt győzteseket az UKIG hagyta jóvá és hirdette meg. A legkedvezőbb ajánlatot négy szempont alapján kellett volna bírálni, írásos bírálati dokumentáció csak az árról készült. A próbaszerűen megnézett Pest megyei, illetve Autópálya KHT-khoz beadott pályázatok mindegyike a kötelező igazolások többségének hiánya miatt kizárható lett volna az ajánlattételből.

A számítástechnikai eszközökre hirdetett pályázat eredményes volt, szerződést 39,8 M Ft értékben kötöttek. A kiírás szerint dokumentációt nem adtak, így

a 11 pályázó számtalan kérdésére a válaszadás komoly levelezést, adminisztrációt jelentett az UKIG pályázatért felelős vagyongazdálkodási részlegének. Az ajánlatok formai vizsgálatától ugyanakkor a bontáskor eltekintettek.

Az **Útalap** - az 1992. évi XXX. tv. 4. §-a alapján - **támogatást nyújt** az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó **kerékpárutak, járdák, bekötőutak** stb. építéséhez. Ehhez a **KHVM félévente pályázatot ír ki**. Az 1996. I. és II. félévi, valamint az 1997. I. félévi **pályázati felhívásokban előírták a Kbt. alkalmazását az értékhatár feletti építés esetén, továbbá az összeghatár alatti építésekre a versenytárgyalási kötelezettséget**. Emellett **felhívták a figyelmet, hogy a beruházó önkormányzatnak lehetősége van az előírt értékhatárok alatt is a Kbt. szerint eljárni**.

Az **önkormányzatoknak** - a tenderkiírás elkészítésébe, az ajánlatok elbírálásába - **kötelező az UKIG bevonása, amit a megbízásából az illetékes megyei KHT intéz**. Az áttekintett **támogatási kiértékelések és szerződések szerint** az - Útalapból támogatott - **önkormányzati fejlesztéseket, az előírt összeghatár felett közbeszerzési eljárással kiválasztott kivitelezők közreműködésével végzik**. A közúti igazgatóságok **KHT-vé alakulása nagyrészt 1996. év végéig lezajlott**, de **néhány fontos szabályozás még 1997. I. negyedévében csak tervezet formájában létezett** (pl. Útalap - UKIG - KHT-k kapcsolatrendszer eljárás útmutatója). Ebben már **helyet kaptak a közbeszerzési eljárások is**. Ugyanakkor a **közbeszerzési eljárás részben központosított - Kbt. szellemétől eltérő - végrehajtására az eljárási útmutató tervezetében nem tértek ki, bár a gyakorlatban már aszerint jártak el**. A KHVM a **KHT-k gépbeszerzéseit szintén az UKIG által központosított közbeszerzési eljárás keretében tervezte 1997. évvel kezdődően**.

Az eljárási útmutató tervezete szerint az UKIG a KHT-kal kétféle szerződést köthet: vállalkozási szerződést az útkezelés, üzemeltetés, közvetlen hibaelhárítás tevékenységekre (ennek értékén belül a KHT, ha nem önmaga végzi a munkát közbeszerzési eljárást hirdet) megbízási szerződést a fenntartási, fejlesztési tevékenységekre, ahol az UKIG nevében a KHT előkészíti, ellenőrzi a tevékenységet, de kivitelezést nem végez. A kivitelezésre az UKIG-nak közbeszerzési eljárást kell indítania.

#### *5.4. Nemzeti Kulturális Alap (NKA)*

Az **alapkezelő szervezet a pénzeszközök nyilvántartója - 1996. április 27-től - az NKA Igazgatósága**. Az 1996. évi **közbeszerzési értékhatár alattiak voltak**, nem igényelték a Kbt-vel előírt eljárás lefolytatását. Az **Alap kuratóriumai (15) által meghirdetett pályázatokra 1996. évben nagyszámú (8888) kérelem érkezett, ennek közel fele (4008) nyert el támogatást**. A támogatottak közel 90 %-ban a **kulturális szféra alapítványai, egyesületei, vállalkozásai**. A **támogatások zömmel kis összegűek, illetve az értékhatár alatti teljes bekerülési**

értékük folytán **szintén nem igényelték a Kbt. alkalmazását.**

#### *5.5. Alapfelhasználók közbeszerzései*

**Az alapfelhasználók a közbeszerzésekkel összefüggő feladat és hatásköröket általában szabályozták - SZMSZ-ben, igazgatói utasításban - többségében még 1996. év elején. Új szervezeti egység létrehozását, külső szervezet vagy szakértő igénybevételét saját szakembereik felkészültsége és kapacitása szükségtelessé tette. Döntéselőkészítési, lebonyolítási feladatokra 3-5 fős bizottságokat alakítottak, ezek készítették el - a Kbt-ben előírt - összegzéseket is.**

Az alapfelhasználók közbeszerzéseivel kapcsolatos megállapítások - 7 Állami Közútkezelő KHT, 4 Vízügyi Igazgatóság, valamint a Nemzeti Szakképzési Intézet és a debreceni Regionális Munkaerőfejlesztési és Képző Központ - helyszíni ellenőrzési tapasztalatain alapulnak.

**A 13 alapfelhasználó szervezet összesen 28 esetben hajtott végre közbeszerzést, többségében (78,5 %-ban) nyílt, illetve meghívásos eljárással. Árubeszerzéseik átlagosan 20 %-ánál alkalmazták a Kbt. előírásait. Az alapfelhasználóknál is felmerült, hogy szakmai megfontolásokból nem minden esetben a nyílt eljárás mód hozhatja a megfelelő eredményt (pl. Állami Közútkezelő KHT-k speciális eszközbeszerzései, eseti feladatai). A szabadkézi vétel szabályait betartották. A Kbt. hatályba lépése előtt kötött beszerzési szerződéssel az alapfelhasználók harmadánál találkozott az ellenőrzés.**

**A közbeszerzésekkel összefüggésben gazdaságossági számításokat nem végeztek. Értékelemzést az ajánlattevőktől nem igényeltek. Általában a legkedvezőbb ajánlat elbírálási elvét hirdették meg, ez az árubeszerzéseknél egyben a legalacsonyabb ár elfogadását is jelentette. A szolgáltatásoknál a szakmai alkalmasságot, illetve a megfelelő referenciát tekintették még elbírálási szempontnak.**

**Az alapfelhasználóknál a közbeszerzéseket felügyeleti vagy belső ellenőrzés nem vizsgálta. A munkafolyamatba épített ellenőrzés - szerződéskötésnél, utalványozásnál - megvalósult. Ugyanakkor előfordult, hogy nem készítették el a Kbt-ben előírt összegzést (Baranya megyei Állami Közútkezelő KHT), a nyertes pályázó sem rendelkezett az összes igazolással (Állami Autópályakezelő KHT), gyorsított tárgyalásos eljárásnál csak telefonon értesítették az ajánlattevőket (Közép-Dunavölgyi VIZIG), a tendernyertes (STRABAG Rt) nem nyújtotta be az igazolásokat, mivel egy korábbi eljárásnál már megtette (Győr-Moson-Sopron megyei Állami Közútkezelő KHT).**

**Gázolaj és tüzelőolaj beszerzésnél (Győr-Moson-Sopron megyei Állami Közútkezelő KHT), valamint hajtó és kenőanyag beszerzéseknél (Észak-Dunántúli VIZIG, Dél-Dunántúli VIZIG) maradt el a törvényes eljárás. Az előbbi esetben részekre bontás miatt az utóbbinál elfogadható magyarázatot tudtak adni (az évközi előirányzatmódosítást követően haladta meg a közbeszerzés volumene az értékhatárt).**

## **6. KÖZBESZERZÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ**

## IGAZOLÁSOK

A Kbt. 46. § értelmében szükséges igazolásokat Magyarországon közel 3300 szervezet állítja ki jogosultságának megfelelően (3165 települési önkormányzat, a megyei APEH, OEP, illeték- és vámhivatalok, a 12 Vízügyi Igazgatóság, a Munkaerőpiaci-, a Központi Környezetvédelmi-, a Nemzeti Kulturális Alap kezelő szervezete). **Ez a kötelezettség nem egyformán érintette az igazolás kiadására kötelezett szervezeteket. A hatóságok** (önkormányzatok, APEH, VPOP, illetékhivatalok) **más törvények alapján korábban is adtak ki az ügyfelek köztartozásainak helyzetéről igazolást az általános államigazgatási eljárás, illetve saját belső ügyrendi szabályaik szerint. Ezeket csak ki kellett egészíteni a közbeszerzéssel kapcsolatos igazolási céllal. Az igazolásokat - a nyilvántartott bevillási és befizetési adatok egybevetése után - az ügyfélszolgálati helyeken állították ki.**

**Az elkülönített állami pénzalapok kezelő szervezeteinek - a hatóságokhoz képest - alaptevékenységük során minimális ügyfélforgalmuk volt. Az új feladatként jelentkező igazolás kiadás személyi, tárgyi feltételeinek biztosításához gyors ütemben kellett felkészülniük. A Munkaerőpiaci Alap, a Központi Környezetvédelmi Alap, a Nemzeti Kulturális Alap kezelőszervezetei ugyan 1996. év első felében átszervezés, illetve kialakítás alatt voltak, az igazolások kiadása a második féltől már zökkenőmentesen történt mindenütt. Az új feladattal járó kiadások utólag pontosan nem állapíthatók meg.**

Az igazolások kiadása az érintett szervezetek kisebb-nagyobb személyi, számítástechnikai bővülésével, a dologi kiadások emelkedésével járt. A legfőbb igazolást adó szervezetek, (önkormányzatok nélkül, APEH, OEP, VPOP, elkülönített pénzalapok) - amelyeket minden ajánlattevőnek meg kell keresnie - hozzávetőleges becslése szerint erre a feladatra 1996-ban országosan mintegy 60 főt állítottak munkába, ami kb. 36 M Ft bért és tb járulékot jelentett éves szinten. A szükséges számítástechnikai eszközök beszerzése és működtetése, a papír és postaköltség ugyancsak általuk becsülten mintegy 14 M Ft-ra tehető 1996-ban.

Az igazolást kiadó szervezetek **az igazolás iránti kérelmeket írásban kérték** (levélben vagy faxon, illetve személyesen leadva). Az **ajánlattevők informálására a Közbeszerzések Tanácsa elnöke - a Közbeszerzési Értesítő 1996. évi 23. számában (1996. május 31.) - tájékoztatást jelentetett meg az elkülönített állami pénzalapokkal kapcsolatos hatósági igazolásokat kiadó szervezetekről** (elkülönített állami pénzalapok neve, címe, telefonja). 1996. októberében a **tájékoztatót közleményben módosították a Vízügyi Alap tekintetében, mivel az Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) egyrészt decentralizálta az igazolások kiadási jogát (a 12 Vízügyi Igazgatósághoz), másrészt megjelentetett egy kombinált adatlapot (ez a kérelmező - OVF által szükségesnek tartott - azonosító**

adataira kérdez rá, majd a Vízügyi Igazgatóság által kitöltve igazolási okmányként is funkcionál). Figyelembe véve, hogy **az igazolást adó szervezetek többsége saját igényei szerint szerkesztett kérelmet töltet ki** az ügyfelekkel, **célszerű és hasznos lehet ezek egységesítése, esetleg a Közbeszerzési Értesítő útján történő terjesztése.**

Pl. az egységes kére-igazolólapon az azonosító adatok mellett helyet kaphat az ajánlatkérők nyilatkozata. Továbbá feltüntethető az is, hogy az ajánlattevőknek hova kell az igazolási kérelmeket benyújtaniuk. Meg kell jegyezni, hogy az elkülönített állami pénzalapok kezelő szervezetei általában nem hatóságok. Ezt célszerű lenne jelezni a Kbt. 46. § (2) bekezdésében.

**A hazai vállalkozói kör, a közbeszerzési eljárásokban lehetséges ajánlattevők jogszabály értelmezését segítette a Közbeszerzések Tanácsa 4/1996. (KE. 31.) számon (1996. augusztus 1-jén) közzétett ajánlása. Ebben a hatósági igazolásokat kiadó szervezetek között külön megemlítették az egészségbiztosítási pénztárt, a vállalkozás székhelye szerinti illetékhivatalt, illetve utalás történt a helyi adók befizetésének igazoltatására is. A bővebb magyarázat szükségességét csak közvetett adatok támasztják alá, amiből valószínűsíthető, hogy az ajánlattevők részben tettek eleget a Kbt. 46. § (2) bek. előírásainak (a kötelező hatósági igazolásoknak töredékét csatolták az ajánlataikhoz). Ebből az is következhet, hogy 1996. évben az ajánlattevők jelentős hányadát valamelyik igazolás hiánya miatt ki kellett volna zárni a Kbt. előírásai szerint a verseny résztvevői közül. A hatóságok belső gyűjtésében - előírás, utasítás hiányában - a kiadott igazolások közbeszerzési cél szerint elkülönítve nem szerepelnek. Megfontolás tárgya lehet ennek előírása.**

1996. évben 3209 pályázati kiírás jelent meg a Közbeszerzési Értesítőben, ami minimum két ajánlattevővel számolva 6418 igazolást igényelne. Ezzel szemben a Munkaerőpiaci Alap csak 2164 igazoláskérőnek (tényadat), a Vízügyi Alap csak 4400 igazoláskérőnek (becslés), a Nemzeti Kulturális Alap csak 4900 igazoláskérőnek (tényadat) állított ki igazolást.

**Az igazolást kiadó szervezetek általában az ügyfélforgalom nagyságától függően azonnal, vagy legkésőbb 3 napon belül teljesítették a kérelmeket (kiadták az igazolásokat személyes elvitelre, vagy postán adták fel). A vámszervek 8 napra vállalták az igazolások kiállítását. Az igazolásokat a vámszervektől az ügyfelek mintegy 25-30 %-a, más igazolást kiállítóktól mintegy 80 %-a személyesen vette át. Ezek ismeretében az ajánlattevői oldalról az igazolások összegyűjtésének időigénye - egy, illetve másfél hét (a vállalkozás székhelye szerint a fővárosban 10 szervezettől, másutt 9 szervezettől) - nem képezhetette akadályát annak, hogy azokat előírászerűen az ajánlatokhoz csatolják. A Kbt. előírása szerint az igazolást kiadó szervezeteknek azt kell tanúsítaniuk, hogy az ajánlattevőnek nincs egy éven túli lejárt tartozása. Nem rendelkezett**

azonban a **törvény az igazolás érvényességének időtartamáról**. Ezzel függ össze az igazolást kiadó szervezetek eltérő gyakorlata. A kérelem beérkezésének, ügyintézésének vagy az igazolás kiállítása napjára dátumozott **igazolások felhasználhatóságát többségében úgy biztosították**, hogy azokra **30 napos érvényességi időt** vezettek rá. Ehhez azonban - az OEP kivételével - **nem volt felhatalmazásuk**. Más szervezetek (Vízügyi Igazgatóságok, a Pest megyei Illetékhivatal, az APEH) a kiállítás napjára korlátozták az igazolások érvényességét. Ezzel viszont **használatlan igazolást adtak ki**, vagy ha a tenderkiíró elfogadta, akkor elvileg érvénytelen igazolást fogadott el. Az APEH 1997. évtől **bevezetett igazolási rendje megoldást jelenthet az igazolások érvényességére**. Célszerű az alkalmazhatóságát más szervezeteknél is megvizsgálni.

Az APEH 1997. évi szabályozása szerint, ha a kérelmezőnek a kérelem napján semmilyen tartozása nincs, annál az igazolás egy évig érvényes. Amennyiben a kérelmezőnek van tartozása - de még nem egy éven túl járt le - akkor megadják, hogy mikor válik a tartozás egy éven túli lejárttá és az igazolás érvényességét is addig a napig tartják fenn.

A Kbt. hatálybalépésétől **1996. év végéig az igazolást kiállító szervezetek egyike sem számított fel díjat, térítést** az igazolás kiadásáért. Az **illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény - 1996. évi LXXXV. törvénnyel történt - módosításával lehetővé vált, hogy 1997. január 1-jétől a hatóságok 1.000 Ft illetéket (államigazgatási alapeljárás illetéke) fiztessenek, amit bélyegben lerovatnak a kérelmezőkkel**. Az **alapkezelő szervezetek egy része - 1997. január 1-je után is díjmentesen állítja ki az igazolásokat**, mivel a hatóságokra vonatkozó rendelkezés esetükben **nem alkalmazható**. Ez **szükségessé teszi az igazolásokkal kapcsolatos illetékek, illetve díjfizetések elvi - adott esetben jogszabályi - rendezését**.

Az Útalapot érintő igazolásokat az APEH állítja ki, így a térítési díj ügyében sem érdekelt. A Munkaerőpiaci Alap kezelő szervezete a MüM főosztályaként működik, ezért a törvényi szabályozás az illeték kiszabását részére nem korlátozza.

Az igazolást kiadó szervezetek felmérése szerint az **igazolásokból általában több (2-5) példányt kértek**. A Kbt. **nem szabályozta az ajánlathoz csatolt igazolások eredetiségének kérdését**, hogy az **hivatalos** másolat-e vagy **egyszerű fénymásolat is lehet**. (Az ajánlattevők ezt fénymásolatnak értelmezik, holott az igazolás okirat, amivel csak a hivatalosan igazolt másolat lehet egyenértékű.) A **hivatalos másolatok készítésének más illetékvonzata van**, ezzel együtt **szükséges a szabályozást egyértelművé tenni**.

A Kbt. által előírt **igazolások bevezetése** - az érintett szervezetek tapasztalatai szerint - **javította az adómorált, az adófizető készséget és az elkülönített állami pénzalapokba történő befizetési hajlandóságot is**. A **vállalkozóknak kötöttségét**

**jelentett** a sokféle igazolás beszerzése, de a **más jogszabályokkal előírt befizetési kötelezettségek teljesítését** esetenként kimutathatóan **segítette**.

A helyszíni ellenőrzés alá vont 12 szervezet közül 4 (NKA, VA, Fővárosi és Pest megyei Illetékhivatal) esetében nem volt érzékelhető a befizetést javító hatás. További 5 szervezetnél érzékelhető volt a kedvező hatás, de nem tudták számszerűsíteni. Az APEH 41,4 M Ft, a Munkaerőpiaci Alap 35 M Ft, a Fővárosi Önkormányzat Adó Főosztálya 452 M Ft befizetési összeget tulajdonított a közbeszerzési eljárások hatásának 1996. évben.

Az **igazolások indokoltsága általánosságban megállapítható**, de a feltártak figyelembevételével **egyszerűsítések elvégezhetők**, továbbá a **jogszabályi háttér rendezése szükséges**. Ez utóbbi feladat keretében **célszerű pontosabb eligazítást adni** a közbeszerzések alanyainak a **külföldi ajánlattevők igazolását** illetően.

**Mellékletek, táblázatok**