

Központosított közbeszerzés és fejlődési lehetőségei, különös tekintettel az e-közbeszerzésre



TÁTRAI TÜNDE

Dialog Campus

Tátrai Tünde

KÖZPONTOSÍTOTT KÖZBESZERZÉS

Vákát oldal

Tátrai Tünde

Központosított közbeszerzés
és fejlődési lehetőségei,
különös tekintettel
az e-közbeszerzésre

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST 2019

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű
kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Dudás Gábor János

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Tátrai Tünde, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezetés	7
1. A központosított közbeszerzés elméleti és irányelvi alapjai	9
1.1. Szakirodalmi alapok	9
1.2. Központosítás és együttműködés az új irányelvek alapján	15
1.3. Kitekintés a keretmegállapodásos eljárás és a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazására	24
1.3.1. Keretmegállapodásos eljárás	24
1.3.2. Dinamikus beszerzési rendszer	28
1.4. Kitekintés az elektronikus közbeszerzés és a központosított közbeszerzés kapcsolataira	31
1.4.1. Eljárás elektronikus támogatása	31
1.4.2. Elektronikus katalógus	32
2. Hazai központosított rendszerek és elektronikus támogatásuk	35
2.1. Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	35
2.2. Állami Egészségügyi Ellátó Központ	36
2.3. Nemzeti Kommunikációs Hivatal	37
3. Központosított közbeszerzési modellek azonosítása az elektronikus közbeszerzés vonatkozásában nemzetközi példák alapján	39
3.1. Az egyes nemzeti gyakorlatok rövid összefoglalója	39
3.2. Elektronikus közbeszerzés	43
3.2.1. Átláthatóság, nyilvánosság	44
3.2.2. A dinamikus beszerzési rendszer és/vagy keretmegállapodások alkalmazása	48
3.2.3. A felek közötti elektronikus kommunikáció	50
3.2.4. Adatelemzés, adatok birtoklása	53
3.2.5. Elektronikus katalógusok használata	55
Összefoglaló	59
Felhasznált irodalom	65

Vákát oldal

Bevezetés

A központosított közbeszerzés európai irányelvi alapjai már 2004-ben létrejöttek, mégis csupán 2014-től beszélünk határokon átívelő közös közbeszerzésről, valamint az ajánlatkérők együttműködését előtérbe helyező közös beszerzések fontosságáról. Jelen kutatás célja, hogy 13 európai ország központosított közbeszerzési modelljének vizsgálata során feltárja az európai jellegzetességeket, és mintául szolgáljon a hazai központosított közbeszerzés fejlesztése során.

A hazai központosítás története a 90-es évek végére nyúlik vissza, így tapasztalataink, sikereink az elektronikus katalógusok építése, a nagyszámú ajánlatkérővel való kommunikáció és a sokszínű termék- és szolgáltatáskezelés tekintetében Kelet-Közép-Európában egyedülállónak tekinthetők. A hazai fejlődés azonban részben megtorpant, részben szembesült saját korlátaival, részben pedig információhiányból, félreértésből adódóan keresett olyan új utakat, amelyek követése vagy éppen elhagyása megújuláshoz, a szolgáltatási színvonal, hatékonyság növekedéséhez vezethet.

A kutatás során alapvetés a központosított közbeszerzés irányelvi megközelítése, és ehhez képest történik a szakirodalmi háttér feltárása, továbbá a legfontosabb európai trendek, az egyes tagállami modellek azonosítása. A tanulmánynak nem célja a jogszabályi változtatások pontos meghatározása, ugyanakkor célja, hogy egyértelmű legyen, milyen irányban lenne érdemes elmozdulni a hazai központosított közbeszerzés fejlesztése során elektronikus szempontból.

A kutatást a Miniszterelnökség számára hasonló témában írt tanulmány képezi, amely lehetővé tette, hogy féléves munkával, 13 nemzeti szakértő bevonásával olyan egységes szerkezetű alaptanulmány születhessen, amely valóban hozzáadott értéket jelent, és képes útmutatásul szolgálni, mintákat azonosítani, összességében segítséget nyújtani a központosított közbeszerzés modernizációjával kapcsolatos döntéshozatal során. A tanulmány következtetéseit jelen munkámban felhasználtam.

A tanulmány a központosított közbeszerzés elméleti és irányelvi alapjainak bemutatását követően – amelyek az elektronikus szempontú megközelítés lényeges részét képezi – röviden bemutatja a hazai központosított modelleket, kiemelve az elektronikus támogatás jellegét az érintett intézményeknél, majd a nemzetközi kitekintés eredményeként néhány jellegzetes irányt, javaslatot fogalmaz meg a hazai fejlesztést illetően. A mű tehát elsősorban nem a jelenleg működő modellek kritikáját hivatott megfogalmazni, hanem sokkal inkább a hatékonyságnövelés, a szolgáltató jelleg erősítése érdekében az elektronikus támogatás szerepére kívánja felhívni a figyelmet.

1. A központosított közbeszerzés elméleti és irányelvi alapjai

Az új közbeszerzési irányelvek a központi beszerző szervezetek vonatkozásában speciális szabályokat tartalmaznak, azaz a központi beszerző szervezeteket kiemelik a klasszikus ajánlatkérők közül. Elsősorban az elméleti kérdések tisztázása kulcsfontosságú, mert hagyományos értelemben nem minden hazai, akár központosított közbeszerzési rendszernek tekinthető megoldás minősül valóban központi beszerző szervezeti tevékenységnek. Az alábbiakban a szakirodalmi alapokat ismertetjük, különös figyelemmel a közös közbeszerzést érintő szakirodalmakra, majd ennek alapján azonosítjuk a hazai központi beszerző szervezeteket.

1.1. Szakirodalmi alapok

A „joint public procurement”, azaz közös közbeszerzés szakirodalma önmagában igen szegényes. Ennek oka, hogy kifejezetten ezzel a fogalommal viszonylag kevés elemzés foglalkozik, inkább beszerzési szempontú elemzések lehettek fel, amelyekben a „collaborative procurement, buyer group, cooperative procurement” kifejezések használata dominál. Az irodalom nagy része a saját kezdeményezésből, elkötelezettségből megvalósuló közös beszerzés („joint procurement”) témakörét járja körül.

Eriksson–Westerberg (2011) szerint a teljesítésre van kifejezetten pozitív hatása a közös közbeszerzésnek, míg Blair–Janousek (2013) elsősorban a helyi vállalkozások és a kollaboratív közbeszerzések kapcsolatáról értekezik. A kutatás során tehát számtalan olyan egyéb aspektusra hívják fel a figyelmet az elemzők, amelyek hozzájárulnak a közös beszerzés sikeréhez. Erre az egyik legérdekesebb példa Erridge (2000), aki cikkében az együttműködés professzionális oktatása nyomán elérhető alacsonyabb költségekről számol be. Tehát az együttműködés ilyen módját is kifejezetten a közös beszerzés gyakorlati példái közé sorolja.

Kim et al. (2012) az együttműködő és az opportunista szervezeti viselkedési formát azonosítják. A kutatás eleve arra épít, hogy mennyi minden múlik a szereplők saját döntésén, bizalmán, hozzáállásán és ennek megfelelően együttműködési készségén, kockázatvállalási képességén, a tudásmegosztás szintjén. Gyakori az együttműködés függőségi szempontú elemzése. Felmerül továbbá Gulati–Syth (2007) szerzőknél az úgynevezett „közös függőség” értelmezése a beszerzési kapcsolatokban. Több kutatás foglalkozik ugyanakkor az együttműködés okaival, motivációjával (WANG–ZHONG–MEI 2005, 2006; ESSIG 2000; O’BIEN 1995).

O’Brien (1995) kifejezetten a költségsökkentés és a szolgáltatásfejlesztés célját határozza meg, amely közös közbeszerzési megállapodáshoz vezet a közszolgáltatói szektorban. Wang–Zhong–Mei (2005) szerint egészen addig tart a beszerzők motivációja, amíg a koordináció költsége elég alacsony. Wang–Zhong–Mei (2006) a kutatását folytatva részletesen elemzi, hogy milyen feltételek vezetnek a közös beszerzési stratégia választásához. Kim–Hong–Chang (2006) pedig kifejezetten a közös beszerzés-termelés-ellátás hármását kutatja, ahol a közös beszerzés egyértelműen gazdaságos megoldást is feltételez.

Az egyes beszerző szervezetek közül O’Brien (1995) a közszolgáltató szektorral foglalkozik, míg Mudambi–Schründer–Mongar (2004) a kisebb beszerzők együttműködésének jellegzetességeit írják le. A kisebb beszerző szervezetek, illetve a közbeszerzésben releváns közszolgáltatói csoportok saját motivációja mindenképpen részét kell, hogy képezze a közös közbeszerzés kérdéskörének, hiszen más kockázatok, lehetőségek és elvárások jellemzők rájuk, amennyiben szabadon dönthetnek közös beszerzési megoldásaikról.

Az európai felfogást a *Horizontális együttműködési megállapodásokról szóló iránymutatás* (Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról [Hivatalos Lap C 11., 2011.1.14.]) alapozza meg, amely elsősorban nem a beszerzések közös lefolytatására vonatkozik, de részben arra is kitér, és iránymutató jellegű. Négy feltételt határoz meg, amelyek a kooperatív beszerzés alapját képezik:

1. gazdasági előnyhöz kell vezetnie, ami akár termékfejlesztésben, akár disztribúciós folyamatok egyszerűsítésében ölt testet;
2. csak a legszükségesebb korlátozások bevezetése történjen a hatékonyságnövelés érdekében;
3. az igénybe vevőnek, fogyasztónak megfelelő részt kell kapnia, vagy érzékelhető hatással kell járnia az érintett korlátozásoknak;

4. a megállapodás nem járhat a verseny kizárásának céljával az érintett termékek vonatkozásában.

Amikor a fenti négy kritérium fennáll, a hatékonyságnövelés érdekében kötött megállapodás a versenykorlátozás ellentételezésének tekinthető.

A fentiek elsősorban nem az ajánlatkérő szervezetekre vonatkoznak, hanem azokra a piaci szereplőkre, akik horizontális együttműködésükkel hatást képesek gyakorolni a versenyre. Ám ezzel a logikával elvileg ajánlatkérők együttműködése is eredményezheti azt, hogy például bizonyos termékeket kizárnak a beszerzési tárgyak közül, vagy éppen egy központosított modellben kötelezik az együttműködésre azokat az ajánlatkérőket is, akik ennek nyomán csak nagy szervezetektől tudnak beszerezni. A közbeszerzések központosítása tehát képes piaci deformációkra, akár a verseny csökkentésére is, erre kitér például Normann–Rösch–Schultz (2015). Nem véletlenül foglalkoztak a kutatók már évtizedekkel ezelőtt is tiltott megállapodásokkal a közös beszerzések vonatkozásában, mint például Havighurst (1995).

A fentiek mellett a meghatározások között érdemes megemlíteni az úgynevezett LEAP projekt keretében létrehozott Toolkit-et (Eszköz), amely a közös beszerzés pontos meghatározását, modelljeinek lehatárolását, típusainak leírását tartalmazza. Ez a megközelítés szintén az ajánlatkérők önkéntes közös beszerzési kezdeményezésén alapul. Erre a projektre hivatkozik és kizárólag ezt használja a European Commission Green Public Procurement Toolkit is. Véleményünk szerint félreértéshez vezethet, amennyiben csak egy ilyen, kifejezetten a közös beszerzés kifejezés értelmezésére született tanulmányt veszünk alapul.

A tanulmány ugyanis elsősorban a közös beszerzés előnyeit emeli ki, kevésbé figyelve annak hátrányaira. A közös beszerzés definiálása során tehát szükséges annak elemzése, hogy várhatóan milyen következményekkel jár.

A Green Public Procurement Toolkit a LEAP Toolkiten alapuló további lépést tesz, amelynek értelmében olyan előnyök is kovácsolhatók a közös beszerzésből, mint például a fogyasztók támogatása a környezeti szempontból innovatív megoldások előnyben részesítésére, árcsökkentés a környezetbarát termékek és szolgáltatások esetében, új termékek bevezetése a tagállamok piacaira, környezeti szempontból létező igények standardizálása. A várakozások tehát gyakran túlzottak, ami vélhetően abból ered, hogy az önkéntes alkalmazók tapasztalataiból táplálkoznak. A szakirodalom kétségtelenül egyre aktívabban foglalkozik az innováció és közbeszerzés kapcsolatával

(ROLFSTAM 2012, KISS–VÖRÖSMARTY 2014), ez azonban nem jelenti azt, hogy a közös megoldások, a közös beszerzés modelljei és az innováció között egyértelmű kapcsolat lenne.

Ezt erősítheti a Toolkit azon része is, amely a közös beszerzés szervezeti kérdéseit elemzi. Két modellt különböztet meg, az állandó közös beszerzésre szakosodott szervezetet – ezt tekintjük központi beszerző szervezetnek –, és az együttműködésen alapuló megállapodást ajánlatkérők között – ezt tekintjük hagyományos értelemben vett közös beszerzésnek, gyakran formális szervezeti keretek nélkül.

Létezik azonban más megkülönböztetés is, például Kamann–van der Vaart–de Vries (2004), amely szerint a közös beszerzés az institucionalizált jogi személytől egészen az *ad hoc* egyedi megállapodáson alapuló közös beszerzésig terjedhet.

A fejlettségi szinteket azonban elsősorban a bizalom, elhivatottság, a kommunikáció intenzitása, a közös munka iránti hajlandóság mint kritikus sikerkritériumok határozzák meg, amelyek elősegítik a kooperációt, integrációt. Ezt vizsgálja Grudinschi–Sintonen–Hallikas (2014) is, tehát hogy többek között a kommunikáció, a bizalom és a kormányzat beleszólása milyen mértékben van hatással az együttműködésre, annak gördülékeny megvalósulására. Véleménye szerint minél nagyobb az együttműködés kockázata, annál nagyobb szerepe van a bizalomnak, kommunikációnak és az együttműködés minőségének. (GRUDINSCHI–SINTONEN–HALLIKAS 2014, 1.)

Két modellt különböztet meg továbbá a fenti megközelítés; az egyik a teljes értékű közös beszerzés, minden érintett közvetlen bevonásával, míg a másik az egyedi, elkötelezettséget nem eredményező modell, ahol az érintettek egyedileg eldönthetik, hogy kívánnak-e csatlakozni, elég vonzó-e számukra a közös beszerzés eredményeként kívánt előny.

Visszatérve a Toolkit logikájára, az eszköz a kooperáció szintjét is külön kezeli. A decentralizált és a centralizált megközelítés között elsősorban nem institutionális különbség van a Toolkit szerint, hanem történelmi okok, ahol a már gyakorlott együttműködők könnyebben választanak egy vezető ajánlatkérőt, központi beszerző szervezetet, amelyhez csatlakoznak. Érdekes a megközelítés, amely szerint a fejlettebb közös beszerzési gyakorlat esetében előnyösebb a minél központosítottabb modell, míg a kezdők esetében a decentralizált irányadó.

Ez a megközelítés távol áll az irányelvi logikától, amely a központosított modellt külön szervezeti szempontok szerint értékeli. A központosítás során a közös beszerzés viszonylag könnyen kötelezővé tehető hatalmi szóval,

aminek nem sok köze van az ajánlatkérők történelmileg begyakorlott együttműködéséhez. Ennek megfelelően véleményem szerint az egyszerű decentralizált-centralizált megkülönböztetés az önkéntes kezdeményező szempontjából történt, viszonylag általános, felszínes elemzést követően.

Fentiek alapján kijelenthető, hogy a közös beszerzés felfogása az Európai Unió által támogatott projektek outputjai alapján viszonylag távol áll a szakirodalom által feltárt megközelítéstől, és kevésbé alátámasztott, túlzottan általános és optimista képet sugall a közös beszerzésről. A közös nevező elsősorban a partnerek közötti együttműködés feltételeinek rögzítése, amit helyesen az érintett Toolkit is kiemel.

Jelenleg korlátozott információk állnak rendelkezésre az EU közös közbeszerzési tapasztalatairól. Ahhoz, hogy következtetéseinket levonjuk, érdemes összefoglalni a legfrissebb kutatási adatokat a témáról. Az egyik számunkra leghasználhatóbb elemzést a PWC-Ecorys (2011) jelentésében olvashatjuk, amely *Költség és hatékonyság* címmel tér ki a kérdéskörre.

2006–2010 között közös megoldás az eljárások értékének 12%-ban volt fellelhető, amely arányszám vélhetően az összes beszerzés során központi beszerző szervezet vagy több ajánlatkérő által indított beszerzésekre vonatkozik.

Előnynek tekinthető, hogy több ajánlat érkezett be közös beszerzés során, ahol versenypárbeszédet gyakrabban folytattak le ajánlatkérők, mint egyébként. Mégis a leggyakoribb nem meglepetésre a keretmegállapodásos eljárás alkalmazása volt, amely a közös beszerzések majd 25%-át tette ki. Ezekben az esetekben az érték magasabb volt, amelyet leginkább áru és szolgáltatás beszerzése során alkalmaztak, elsősorban központi beszerző szervezetek és központi kormányzati szereplők.

Fontos megállapítás, hogy a közös beszerzés elsősorban nem alacsonyabb árakhoz vezet, igaz, az aggregáció maga olyan adminisztrációcsökkenést eredményez, amely áttételesen minden szereplő számára költségsökkenéssel jár. A közös beszerzés során a szakmaiság szerepe nagyobb, bár többet is költenek a tudás megszerzésére, a szakértők megtartására.

A fenti adatok alátámasztják, hogy a közös közbeszerzésekkel kapcsolatos tapasztalatok igen vegyesek, és nem támasztják alá a LEAP vagy a GPP Toolkit leírásában foglalt kizárólagos előnyöket, amelyek a közös megoldásból fakadnak. A közös beszerzés megvalósítása drágább, és több képzett szakembert igényel.

A szerződéses értékek általában magasabbak, ami abból is adódhat, hogy nagymértékben keretmegállapodásos eljárást alkalmaznak a közös

beszerzés megvalósítása során. Ezt az eljárástípust elsősorban a központosított közbeszerző szervezetek használják, ami egyben felveti azt a kérdést, hogy biztosan önkéntes közbeszerzésről beszélünk-e, vagy a központosított modellben egyszerűen egy keretmegállapodásba terelhető ajánlattevők összességéről? A közös beszerzésre vonatkozó adatok önbevalláson alapulnak, amelyről nincsenek meg minden esetben az információink, a közszolgáltatók például teljes mértékben hiányoznak.

Közös beszerzés esetében az ajánlatok száma magasabb, gyakrabban alkalmazzák az ár-érték arányt (korábban összességében legelőnyösebb ajánlat), ami nem feltétlenül a közös megoldásból, hanem a projektek bonyolultságából, a keretmegállapodásos eljárások hagyományosan magasabb ajánlatszámából is adódhat. A következtetések levonásához, ismerve a szakirodalmi hátteret és a szabályozást, az alábbi kiegészítést érdemes tenni.

Az európai modellek több olyan hibridet is kitermeltek, amelyek egyrészt nem saját akaratból történő közös közbeszerzést eredményeznek, másrészt az európai közbeszerzési piac nagyobb koncentrációjához vezetnek.

Az alapmodell szerint a szereplők vagy nemzetállamon belül, vagy nemzetállamok között saját akaratukból kooperálnak, aminek módját a hatályos irányelv tartalmazza. Újdonság mindez, mivel a korábbiakban nem tartalmazott határon átnyúló jelleggel folytatott közbeszerzési lehetőséget a szabályozás. Az alapmodell szerinti belső közös közbeszerzés azonban nem csak saját akaratból eredhet. Érdemes megkülönböztetni az irányelvek és általában a szakirodalomban is a gondolkodás bázisául szolgáló szabad döntésen alapuló közös beszerzés, illetve a kötelező közös beszerzés modellt is.

A korábban bemutatott LEAP projekt kiemelt és részletezett példái, esetei mind a szabad modellre épültek. Létezik azonban több olyan köztes megoldás is, amely az ajánlatkérők szabadságát nagymértékben csorbítva, mégis közös, önkéntes jelleggel rendelkezik és jelenik meg a gyakorlatban. Amennyiben például egy központosított közbeszerzési modellben, ahol a központosított közbeszerzésre felhatalmazott szereplőnek ellátási kötelezettsége van, de ennek nem tud megfelelni, dönthet úgy a szervezet, hogy az egyik ellátottat kéri fel, hogy helyette közösen kommunikáljon a többi ajánlatkérővel, s az igények egységesítését követően írjon ki közbeszerzési eljárást. Vagy gyakori, hogy a központosított közbeszerzésre fel nem hatalmazott szervezet külön együttműködési megállapodást írat alá annak érdekében,

hogy helyettük és nevükben eljárva „kvázi-központosított” közbeszerzési szervezetként jogokat delegáljon saját maga számára.

Az együttműködés erőltetésének vannak olyan érintettjei, akiknek kifejezetten érdekük a nyomásgyakorlás, amely ebben az esetben már nem jár az érintettek együttműködésével, mivel sem a gyakorlatlan felkért szereplő, sem a magát központi beszerző szervezetnek feltüntető szereplő nem képes hosszú távon a többiek érdekeit képviselni, tehát praktikusán csak a felelősségi viszonyok szorulnak háttérbe, hiszen a nyomásgyakorló szervezet a lehető legkevesebb felelősséget kívánja viselni ebben a rendszerben.

Érdemes felhozni egy példát a határon átnyúló kapcsolatok modelljével kapcsolatban. A fentiekben már láttuk, hogy például a közszolgáltatók esetében nem áll rendelkezésre elég információ a közös beszerzéssel kapcsolatban. Amennyiben például egy közszolgáltató anyavállalat saját keretszerződéséhez, keretmegállapodásához kívánja csatlakoztatni leányvállalatait, úgy ennek az lesz a következménye, hogy a leányvállalatoknál kiépült közbeszerzési tudás leépül, a központosítás eredményeként lehet, hogy kevesebb lesz a központban az adminisztráció, de a minden egyéb joguktól megfosztott kisebb leányvállalatok szerepe és valódi értékteremtő tevékenysége tovább csökken. Ami várható, hogy a tagállami közbeszerzési statisztikákból eltűnnek ezek a beszerzések, és kevésbé válik ellenőrizhetővé a közszolgáltatók közbeszerzési piacckerülése. A közös megoldás legalizálása, ami egyébiránt elkerülhetetlen volt európai szinten, valójában kihasználatlan lehetőségeket rejt.

1.2. Központosítás és együttműködés az új irányelvek alapján

Az irányelvi környezet az együttműködés-alapú „közös közbeszerzésre”, valamint az akár választható, akár kötelező jellegű központosított közbeszerzésre fókuszál. Az elméleti megközelítés azért fontos, mert a központosítás és az együttműködés vonatkozásában az irányelv nem tesz különbséget a kötelező vagy választható forma között, pontosabban fogalmazva nem ennek definiálására irányul a szabályozás.

A közös közbeszerzés olyan lehetőség, amely az új európai közbeszerzési irányelvekben először jelent meg. Nem szabad túlértékelni a jelentőségét, azonban fontos feltárni az előnyeit, esetleges alkalmazási lehetőségeit és hátrányait is. A közös közbeszerzés nem biztos, hogy minden esetben

az ajánlatkérő döntéséből ered, sőt sok esetben annak ellenére valósul meg. A közös közbeszerzést tehát nem lehet az ajánlatkérő döntésétől vagy a szervezeti kérdésektől függetlenül kezelni. Hasonlóképpen szükséges egyértelművé tenni azokat a problémákat, amelyek a határon átnyúló együttműködés és ennek nemzetállami közbeszerzési statisztikákra gyakorolt hatásával kapcsolatosak. Több olyan kérdéskör van tehát, amely tágítja az értelmezési tartományt, és közelebb hozza a mindennapokhoz a közös közbeszerzési szabályozási keretrendszert, egyértelművé téve, hogy a közös megvalósítás nem feltétlenül vezet olcsóbb, hatékonyabb közbeszerzéshez.

Az előbbieken kitértünk a horizontális együttműködésről szóló iránymutatás, továbbá a LEAP projekt értelmezési környezetére. A közös az önkéntes együttműködésen alapuló megközelítés volt mindkét esetben. Az alábbiakban az európai közbeszerzési direktívák¹ szabályait ismertetjük, amelyek a közös közbeszerzésről szólnak, azonosítva a preambulumban és a normaszövegben fellelhető, a témához kapcsolható tartalmakat.

A közös közbeszerzési modellekkel kapcsolatban szükséges meghatározni, hogy az európai közbeszerzési direktívák milyen megközelítést alkalmaznak. Az alábbiakban részletesen ismertetjük az irányelvek vonatkozó rendelkezéseit, amelyeket egyenként értelmezve tisztább kép rajzolódik ki arról, pontosan mi is volt az irányelv alkotóinak célja a központi beszerző szervezetek és tevékenységük modernizálásában.

Az alapvetés, hogy nem a közös beszerzés jogi formája a lényeg, hanem az önkéntesen kialakított kooperáció tartalma. Ennek része lehet az ajánlatkérő kötelező bevonása is, ami részben eltér az önkéntes, kollaboratív alapvetéstől, és nem szerepel a normaszövegben sem. Ettől eltér a későbbiekben bemutatni kívánt (71) bekezdés felfogása, amely pontosan a központosított megoldások és az önkéntes együttműködés közötti éles határt húzza meg. A preambulumban tehát önmagában olyan ellentmondások is felfedezhetők, amelyek nem egyszerűsítik le a közös beszerzés értelmezését az irányelv alapján.

„(33) Az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni – anélkül, hogy kötelesek lennének meghatározott jogi formát választani –, hogy úgy dönthessenek,

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

hogy együttműködés keretében, közösen biztosítják közszolgáltatásaikat. Az együttműködés kiterjedhet a részt vevő hatóságokra ruházott vagy általuk vállalt szolgáltatások vagy felelősségi körök ellátásával kapcsolatos összes tevékenységtípusra, így például a helyi vagy regionális hatóságok kötelező vagy önkéntes feladataira vagy a közjog által bizonyos szervekre bízott szolgáltatásokra is. A különböző részt vevő hatóságok által nyújtott szolgáltatásoknak nem kell szükségszerűen azonosaknak lenniük; lehetnek egymást kiegészítő jellegűek is [...].”

Az együttműködés szereplőinek csak közbeszerzési ajánlatkérőknek kell lenniük, méghozzá a közérdek érdekében kell kialakítani, de az gazdasági előnyt sem kéri számon az irányelv.

„(33) [...] A közszolgáltatások közös nyújtására vonatkozó szerződéseknek nem kell az ezen irányelvben meghatározott szabályok hatálya alá tartozniuk, feltéve, hogy megkötésükre kizárólag ajánlatkérő szervek között kerül sor, hogy az adott együttműködés végrehajtása kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások alapján történik, és hogy általuk egyetlen magánszektorbeli szolgáltató sem kerül a versenytársainál előnyösebb versenyhelyetbe. [...]”

A legegyszerűbben pedig az alábbiak szerint fogalmaz a preambulum. Itt csak és kizárólag az önkéntes együttműködésen alapuló közös közbeszerzési modellről beszél, pedig valójában a közös beszerzés éppen csak részben tartalmazza a kooperatív szereplők együttműködését, hiszen a közös beszerzés akár kötelező erejű közös közbeszerzést is jelenthet, amelyre a korábbiakban már utaltunk.

„(33) [...] Az említett feltételek teljesítése érdekében az együttműködést kooperatív koncepcióra kell alapozni. Az együttműködés nem jelenti szükségszerűen, hogy minden részt vevő hatóság köteles a főbb szerződésbeli kötelezettségek teljesítéséből részt vállalni, csak valamilyen kötelezettségvállalással hozzá kell járulnia a szóban forgó közszolgáltatás együttműködés keretében való ellátásához. Az együttműködés végrehajtását továbbá – ideértve a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti pénzügyi transzfereket is – kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérelhetik.”

Előbbiek tehát egyértelműen az együttműködési formákat erősítik, míg a preambulum alábbi szövege a centralizált megoldásokkal ellentétesen kívánja az önkéntes együttműködést erősíteni a közös beszerzés segítségével. Ennek számonkérése rendkívül nehézkes, hiszen a tagállamok előszeretettel

alakítanak ki központosított közbeszerzési szervezeteket, direkt módon nem hagyva érvényesülni a természetes kollaborációt az ajánlatkérők között.

„(71) A központi beszerző szervekre vonatkozó rendelkezések megerősítése semmiképpen sem akadályozhatja az eseti közös közbeszerzések jelenlegi gyakorlatait, azaz a kevésbé intézményesített és szisztematikus közös vásárlást vagy azon szolgáltatók igénybevételét, amelyek valamely ajánlatkérő szerv utasításai szerint, annak nevében és javára előkészítik és kezelik a közbeszerzési eljárásokat. Épp ellenkezőleg, pontosítani kell a közös beszerzés egyes jellemzőit, ugyanis a közös beszerzés jelentős szerepet tölthet be nem utolsósorban az innovatív projektek esetében. [...]”

A közös tevékenység tartalmának értelmezése a preambulum szerint a következő:

„(71) [...] A közös beszerzés számos különböző formát ölthet, a koordinált beszerzéstől kezdve a külön-külön közbeszerzési eljárást lefolytató több ajánlatkérő szerv által megvalósítandó építési beruházások, illetve beszerzendő áruk vagy szolgáltatások közös műszaki leírásainak az elkészítésén keresztül azokig a helyzetekig, amikor az érintett ajánlatkérő szervek közösen bonyolítanak le egy közbeszerzési eljárást, mégpedig vagy együttesen eljárva, vagy olyan módon, hogy megbízzák az egyik ajánlatkérő szervezet azzal, hogy az összes ajánlatkérő nevében folytassa le a közbeszerzési eljárást.”

A különböző formák tehát abban térnek el, hogy csak az előkészítés egy része vagy a teljes menedzsment zajlik közösen, esetleg egy szervezetnél összpontosul. Ebben az előremutató elem a menedzsment feladattal kapcsolatos felvetés, hiszen a teljesítéssel kapcsolatos kérdések teljes mértékben *scope*-on kívül maradnak, továbbá az együttműködési formák megkülönböztetése sem pontos, hiszen az együttműködési formák megkülönböztetése attól a legkevésbé függ, hogy hány szervezet alakítja ki közösen a műszaki tartalmat, és hány eljárást bonyolítanak le. Az azonban valóban fontos kérdés, hogy a menedzsment tevékenységért ki, kik felelnek.

A szabályozási környezet meghatározása során az európai jogalkotó az előbbieknél megfelelően elsősorban a felelősség kérdését feszegeti, amelyet például egy közösen előkészített keretmegállapodásos eljárás esetében kifejezetten problémás és lényeges lehatárolni, amennyiben a keretmegállapodás során lefolytatott újversenyeztetés történik. Ennek lényeges eleme, hogy a keretmegállapodásos eljárás első részében a közös beszerzésért felelős szervezet a többiek nevében szerez be, de a valódi kötelezettséget vállaló

fél az ez alapján a keretmegállapodás alapján szerződést kötő ajánlatkérő lesz, amely független az eljárást lebonyolító féltől.

„(71) [...] Amennyiben több ajánlatkérő szerv közösen bonyolít le egy közbeszerzési eljárást, együttesen kell felelniük az ezen irányelv alapján fennálló kötelezettségeik teljesítéséért. Amikor azonban az ajánlatkérő szervek a közbeszerzési eljárásnak csak egyes részeit bonyolítják le közösen, akkor az együttes felelősségnek is csak az eljárás közösen lefolytatott részeire kell vonatkoznia. Minden ajánlatkérő szervnek egyedül kell felelnie azon eljárásokért vagy az eljárások azon részeiért, amelyeket egymaga bonyolít le, tehát például a szerződés odaítéléséért, egy keretmegállapodás megkötéséért, egy dinamikus beszerzési rendszer működtetéséért, a verseny valamely keretmegállapodás alapján történő újbóli megindításáért vagy annak eldöntéséért, hogy egy keretmegállapodás részes felei közül melyik gazdasági szereplő végezzen el egy adott feladatot.”

Az európai irányelvek kidolgozóit erősen foglalkoztatja, hogy a különböző tagállamok ajánlatkérői milyen módon lesznek képesek kooperálni, ezért erre vonatkozóan a határon átnyúló közös közbeszerzés lehetőségét általánosan értelemben megteremtik.

„(73) Az olyan esetekben, amikor különböző tagállambeli ajánlatkérő szervek közösen ítélnék oda közbeszerzési szerződéseket, jelenleg a nemzeti jogszabályok ütközései kapcsán sajátos jogi nehézségekkel kell szembenéznük. Annak ellenére, hogy a 2004/18/EK irányelv hallgatólagosan megengedte a határon átnyúló közös közbeszerzést, az ajánlatkérő szervek számára továbbra is jelentős jogi és gyakorlati problémákat jelent, hogy más tagállamok központi beszerző szerveitől vásároljanak, vagy közösen ítéljék oda a közbeszerzési szerződéseket [...]”

Félreérhető ugyanakkor, hogy mindezt annak érdekében is teszik, hogy lehetőséget biztosítsanak a határon átnyúló kereskedelmi kapcsolatok fejlesztésére a beszerzők és a szolgáltatást nyújtó piaci szereplők között. Ez a megközelítés feltételezi, hogy a határon átnyúló közös közbeszerzés szélesebb lehetőséget jelent a szállítók számára, ami egyelőre nem tekintendő egyértelműen elfogadhatónak, tekintettel az egyéb, KKV-támogató politikára.

„(73) [...] Ezért a határokon átnyúló közös beszerzésre vonatkozóan új szabályokat kell megállapítani, amelyek megkönnyítik az ajánlatkérő szervek közötti együttműködést, valamint a beszállítók és szolgáltatók számára nyíló, határokon átnyúló üzleti lehetőségek teremtésével elősegítik a belső piac előnyeinek jobb kihasználását.”

Előbbieket ez idáig nem támasztotta alá egyetlen kutatás sem, azaz a méretgazdaságosság előnyeit szállítói oldalra is levetíteni erőltetettnek tűnik.

A tartalmilag releváns nemzeti jogszabályellentét rendezése mellett ugyanakkor a központi beszerző szervezetek szerepét is kiemeli, ami nem egyértelmű, hiszen a közös beszerzés kapcsán pont nem a központi beszerző szervezetek lehetőségeit kívánta tágítani az irányelv.

„(73) [...] Ezekben a szabályokban meg kell határozni a központi beszerző szervek határokön átnyúló igénybevételének a feltételeit, és meg kell nevezni a határokön átnyúló közös eljárások eseteiben alkalmazandó közbeszerzési jogot – beleértve a jogorvoslatokra alkalmazandó jogot is –, kiegészítve ezáltal az 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet kollíziós szabályait. Emellett különböző tagállambeli ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy nemzeti vagy uniós jog alapján közös szervezeteket hozzanak létre. Az ilyen közös közbeszerzésekre vonatkozóan külön szabályokat kell alkotni [...]”

Mindenesetre a közös beszerzéssel kapcsolatos elvek végül továbbra sem tartalmaznak gazdasági előnnyel kapcsolatos elemeket, ami alapján kijelenthető, hogy az irányelv nincs teljes mértékben összhangban a horizontális megállapodással kapcsolatos EU-s iránymutatással.

„(73) [...] Az ajánlatkérő szervek mindazonáltal nem élhetnek a határokön átnyúló közös beszerzésnek az uniós jog nyújtotta lehetőségeivel abból a célból, hogy megkerüljék az azon tagállamban rájuk vonatkozó kötelező közjogi szabályokat, amely tagállamban találhatók. E szabályok közé tartozhatnak például az átláthatóságra és a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezések, vagy az érzékeny áruszállítások nyomon követhetőségéhez szükséges egyedi előírások.”

A fentiek nem térnek tehát ki az együttműködés gazdasági aspektusára, esetleges piacdeformáló jellegére, ugyanakkor sok szempontból félreérthetően emelik ki a központi beszerző szervezeteket és az együttműködő jelleget annak ellenére, hogy mind a kötelező modellt, mind a központi beszerző szervezetek közös beszerzésben betöltött szerepének háttérbe szorítását céloznák.

A fenti preambulumszöveget a normaszöveggel összevetve további ellentmondásokat találunk. Az alábbi, 38. cikk az önkéntes közös beszerzésről szól; továbbá arról, hogy milyen felelősségi viszonyok érvényesülnek főszabályként ennek során. A közös beszerzés a normaszövegben elsősorban a felelősség lehatárolására koncentrálnak.

„38. cikk

(1) Két vagy több ajánlatkérő szerv megállapodhat egyes konkrét beszerzések közös megvalósításáról.

(2) Ha egy közbeszerzési eljárás lebonyolítására teljes egészében minden érintett ajánlatkérő szerv nevében, közösen kerül sor, akkor azok együttesen felelősek az ezen irányelv szerinti kötelezettségeik teljesítéséért. Ez vonatkozik azokra az esetekre is, amikor az eljárást az ajánlatkérő szervek egyike bonyolítja le saját maga és a többi érintett ajánlatkérő szerv nevében.

Ha egy közbeszerzési eljárás lebonyolítására nem teljes egészében minden érintett ajánlatkérő szerv nevében kerül sor, akkor azok csak a közösen végzett részek tekintetében tartoznak együttes felelősséggel. Minden ajánlatkérő szerv kizárólagosan felelős az ezen irányelv szerinti kötelezettségei teljesítéséért azon részek tekintetében, amelyeket a saját nevében végez.”

A 39. cikk a különböző tagállamokból közös közbeszerzést megvalósító ajánlatkérőkre vonatkozik. Amennyiben a közös beszerzés elméleti alapokat keressük, úgy valójában a 39. cikkben egyszerre van jelen az önkéntes döntésen alapuló, szabad közös beszerzés, ahol az egyes ajánlatkérők maguk döntenek az együttműködésről, vagy éppen más tagállam központosított közbeszerzéséhez történő csatlakozásáról, és a kötelező közös beszerzés, ahol akár erőltetett központosítással szerveződik a modell, hiszen a szabály az eljárás eredményéhez történő csatlakozásról szól. Tehát valójában a 39. cikk a közös beszerzésbe bevezeti a központosított közbeszerzést, és ennek részévé is teszi azt.

Ezt erősíti az V. számú mellékletben többször is megjelenő alábbi szöveg, amely szerint a központosított közbeszerzés a közös beszerzés egyik formájának tekinthető.

„3. Adott esetben annak megjelölése, hogy az ajánlatkérő szerv központi beszerző szerv; vagy a közös közbeszerzés valamely másik formájáról van vagy lehet szó [..].”

A szabály elsősorban a központosított közbeszerzés lehetőségeit szűkíti, továbbá meghatározza az ajánlatkérők közötti megállapodás minimális tartalmát. Kitér továbbá arra az esetre, amelyben összeurópai célból külön szervezetet hoznak létre az európai jog alatt. Ez azonban a lényegen nem változtat, praktikusán tehát míg a 38. cikk egyenrangú partnerek megegyezéséről szól, addig a 39. cikk a határon átnyúló kereteken belül egyértelműen bevezeti a központosított közbeszerzési szervezetek keretmegállapodásához csatlakozást, amely alá-fölé rendelt partnerek közötti együttműködés,

és csak azt követően szól a különböző tagállamok ajánlatkérőinek közös beszerzési lehetőségeiről.

„39. cikk: Különböző tagállamok ajánlatkérő szerveinek részvételével zajló beszerzések

(1) A 12. cikk sérelme nélkül, különböző tagállamok ajánlatkérő szervei közösen is odaítélhetnek közbeszerzési szerződéseket az ebben a cikkben meghatározott valamely módon.

Az ajánlatkérő szervek nem alkalmazhatják az ebben a cikkben meghatározott eszközöket abból a célból, hogy elkerüljék az uniós jog szerinti azon kötelező közbiztonsági rendelkezések alkalmazását, amelyeknek a hatálya alá tartoznak a saját tagállamukban.

(2) A tagállamok nem tilthatják meg az ajánlatkérő szerveiknek, hogy igénybe vegyenek más tagállamokban található központi beszerző szervek által kínált központosított beszerzési tevékenységeket.

Az ajánlatkérő szerv tagállamától eltérő tagállamban található központi beszerző szerv által kínált központosított beszerzési tevékenységek tekintetében azonban a tagállamok dönthetnek úgy, hogy kikötik, hogy ajánlatkérő szerveik kizárólag a 2. cikk (1) bekezdése 14. pontjának a) vagy b) pontjában meghatározottak szerinti központosított beszerzési tevékenységeket vehetik igénybe.

(3) Amennyiben más tagállamban található központi beszerző szerv központosított beszerzési tevékenységet nyújt, annak azon tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően kell történnie, amelyben a központi beszerző szerv található.

Azon tagállam nemzeti rendelkezései, amelyben a központi beszerző szerv található, a következőkre is alkalmazandók:

a) szerződés közbeszerzés dinamikus beszerzési rendszer keretében való odaítélése;

b) verseny újbóli megnyitása keretmegállapodás alapján;

c) a 33. cikk (4) bekezdésének a) vagy b) pontja értelmében annak meghatározása, hogy a keretmegállapodásban részes gazdasági szereplők közül melyik végezzen el egy adott feladatot.

(4) Több, különböző tagállamokból származó ajánlatkérő szerv együttesen is odaítélhet közbeszerzési szerződéseket, köthet keretmegállapodást vagy működtethet dinamikus beszerzési rendszert.

A 33. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében meghatározott mértékig a keretmegállapodás vagy a dinamikus beszerzési rendszer alapján is ítéldhetnek oda szerződést. Hacsak a szükséges elemeket nem szabályozza

az érintett tagállamok között megkötött nemzetközi megállapodás, a résztvevő ajánlatkérő szervezetnek megállapodást kell kötniük, amelyben meghatározzák:

- a) a felek felelősségi körét és a vonatkozó alkalmazandó nemzeti rendelkezéseket;

- b) a közbeszerzési eljárás belső megszervezését, ideértve az eljárás irányítását, a beszerzendő építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások elosztását és a szerződések megkötését.

- c) A részt vevő ajánlatkérő szerv akkor teljesíti az ezen irányelv szerinti kötelezettségeit, amikor a közbeszerzési eljárásért felelős ajánlatkérő szervtől szerez be építési munkát, árut vagy szolgáltatást. Az a) pontban említett felelősségi körök és alkalmazandó nemzeti rendelkezések meghatározása során a részt vevő ajánlatkérő szervek az egyes felelősségi köröket egymás közt megoszthatják, és meghatározhatják a tagállamaik nemzeti jogának alkalmazandó rendelkezéseit. A felelősségi köröket és az alkalmazandó nemzeti jogot a közösen odaítélt közbeszerzési szerződések közbeszerzési dokumentációjában fel kell tüntetni.

(5) Ha több, különböző tagállamokban lévő ajánlatkérő szerv létrehozott egy közös szervezetet, ideértve az 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti európai területi együttműködési csoportosulást vagy más, az uniós jog szerint létrehozott jogi személyt, a részt vevő ajánlatkérő szervezetnek a közös szervezet illetékes szervének döntése útján meg kell állapodniuk arról, hogy melyik alábbi tagállam nemzeti közbeszerzési szabályai alkalmazandók:

- a) annak a tagállamnak a nemzeti rendelkezései, amelyben a közös szervezet székhelye található;

- b) annak a tagállamnak a nemzeti rendelkezései, amelyben a közös szervezet a tevékenységét végzi.

Az első albekezdésben említett megállapodás létrehozható határozatlan időre, ha azt a közös szervezet létesítő okiratában rögzítik, határozott időre vagy a szerződések meghatározott típusaira, illetve egy vagy több egyedi szerződés odaítélésre.”

Az európai irányelvek tehát két részre bontják a kérdéskört. Az adott tagállamon belüli közös közbeszerzést és a nemzetállamok határain túlnyúló közös megoldásokat különböztetik meg. A legfontosabb kérdésnek azt tartják, hogy milyen szabályrendszer és felelősségi viszonyok legyenek irányadók a közös közbeszerzések lebonyolítása és a teljesítés során. A központosított közbeszerzés határon átnyúló kérdései azonban a közös beszerzéssel együtt tárgyalva felhívják a figyelmet arra, hogy előbbiek sem a preambulummal nincsenek összhangban, sem nem kerülhet meg az a kérdés,

hogya a központosított közbeszerzéshez csatlakozás milyen mértékben része a közös beszerzés témának. Mindez igen fontos, hiszen a tagállamok praktikusán a központosított közbeszerzésben kötelezik leginkább ajánlatkérőiket, és korlátozzák erősen egyéb közös beszerzési lehetőségeiket.

1.3. Kitekintés a keretmegállapodásos eljárás és a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazására

A központosított közbeszerzésekben tapasztaltak alapján a „dinamikus beszerzési rendszerek” (DBR) gyakorlat és esetenként informatikai támogatás hiányában még nem honosodtak meg. A DBR mint a központosított közbeszerzésben alkalmazott megoldás jövője azonban a tanulmány tárgya kell, hogy legyen. Mivel az eljárás során megfelelő rugalmasságot biztosít ugyan, de tárgyalást nem tesz lehetővé, így fontos azonosítani azokat a lehetőségeket és korlátokat, amelyek indokát adhatják a DBR lassú terjedésének vagy korlátos alkalmazásának. Az alábbiakban nem az eljárások alapvetéseit ismételjük, hanem figyelemmel vagyunk a nemzeti gyakorlatok alapján felhalmozódott tapasztalatokra, ezért összefoglalónk elsősorban a központi beszerző szervezetekkel kapcsolatos sajátosságokra fókuszál. Ezek azok a megoldások, amelyek jellemzően elektronikus támogatással együtt szolgálják a központi beszerző szervezetek hatékonyságának növelését.

1.3.1. Keretmegállapodásos eljárás

Tapasztalataink és a korábbiakban bemutatott PWC-Ecorys-tanulmány (2011) alapján is egyértelmű, hogy a központi beszerző szervezetek leggyakrabban a keretmegállapodást alkalmazzák közbeszerzéseik során. A felelősségi rendek azonban nagymértékben különböznek attól függően, hogy mely tagállam központi beszerző szervezetét vizsgáljuk.

Kiindulási pontként a 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről (a továbbiakban: Kbt.) 105. §-a tekinthető, amely összhangban az irányelvekkel az egy és több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodásos eljárást veszi alapul. A nemzeti szabályokra jellemző, hogy vagy közvetlen megrendelést, vagy újraprojektet tesznek lehetővé, függően a beszerzés tárgyától. A Kbt. 105. § (1) bekezdés b) pontot és a Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontjának vegyes jogalapját is alkalmazzák. Ugyanakkor a hazai

szabályozás sajátossága, hogy írásbeli konzultációnak hívja mindkét esetben a kommunikációt az ajánlattevőkkel, amelyet esetenként az ajánlatkérők a nemzeti gyakorlatban újversenyeztetésként is aposztrofálnak. A trend egyértelműen az, hogy elsősorban több ajánlattevővel kötnek keretmegállapodásokat, ahol lehetőség szerint vagy újversenyeztetés történik, vagy elektronikus katalógus segítségével közvetlenül rendelnek az ajánlatkérők. Esetenként előfordul, hogy maga a központi beszerző szervezet úgy alkalmazza a keretmegállapodást, mint egy saját maga számára történő beszerzést, amelyben konszignációs raktár szerepben maga a központi beszerző szervezet továbbítja az árut, azaz továbbértékesíti. Nem jellemző megoldás, de jó példája annak, hogy ugyanaz az irányelvi környezet milyen megközelítésben is értelmezendő.

A keretmegállapodásos eljárás legnagyobb korlátja, hogy a szereplők nem változhatnak, vagy a beszerzési tárgyak nagymértékű változására nincs lehetőség. Ezért alakult ki esetenként az a nemzeti gyakorlat, amely szerződésmódosítás keretében próbálja rendezni a beszerzési tárgyak változását, kifutását a piacról. Minden esetben problémát jelent, ha a keretmegállapodás több beszerzési tárgyat tartalmaz. Ebben a nagy központi beszerző szervezetek megoldásai érdekesek. A francia vagy olasz gyakorlat lehet irányadó, ugyanakkor a még kezdő központi beszerző szervezetek vagy a nem különösebben sokrétű beszerzési tárgyat beszerző spanyol, portugál példák kevésbé relevánsak. A keretmegállapodás ugyanakkor nem old meg olyan problémákat, mint a beszerzések aggregációja, hiszen ha több beszerzési tárgy kerül egy keretmegállapodásba, úgy azt minden ajánlattevőnek egyaránt kell tudnia szállítani, ellenkező esetben nem lehet ajánlattevő. Alternatív megoldás lehet nagy konzorciumok kialakulása, amire a hazai gyakorlat is például szolgál. Mivel más tagállamban hasonló eljárás-ellenőrzés és hirdetmény-ellenőrzési díj nem érinti a központi beszerző szervezeteket, ezért az eljárások számossága kevésbé okoz problémát, hiszen adminisztratív értelemben nem kerül többre és nem bonyolultabb lényegesen több eljárást indítani.

A keretmegállapodások általános alkalmazása tehát hasonlóképpen használja ki a keretmegállapodásos szabályok adta irányelvi lehetőségeket, és az érintettek minden esetben kitérnek az ezzel kapcsolatos legfontosabb problémákra, jelesül a kartellveszélyre, a keretmegállapodás kimerülésére, a becsült érték kialakításának problémájára, továbbá az esetlegesen sikertelen keretmegállapodás hatására a piacon. Ezek a problémák azonban szabályozási eszközökkel igen nehezen kezelhetők, leginkább kulturált beszerzési

környezet és pontos tervezés kell, hogy megelőzze az eljárásokat a siker érdekében. Hazánkban az alábbi, a Kbt.-ben rögzített jogalapok teszik lehetővé a keretmegállapodásos eljárás alkalmazását:

„105. § (1) Az egy ajánlattevővel megkötött keretmegállapodás alapján – ideértve azt az esetet is, ha az eljárás több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás megkötésére irányult, azonban az egyedüli érvényes ajánlattevővel került sor keretmegállapodás megkötésére – az adott közbeszerzés megvalósítására sor kerülhet

- a) ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét tartalmazza, a keretmegállapodásban meghatározott feltételek szerint az ajánlatkérő általi közvetlen megrendelés útján;
- b) ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét tartalmazza, az a) pont szerint az ajánlatkérő általi közvetlen megrendeléssel vagy a c) pont szerinti írásbeli konzultációt követő szerződéskötéssel, ha ez utóbbi lehetőséget az ajánlatkérő a keretmegállapodásban – és a megelőző közbeszerzési eljárásban az eljárást megindító felhívásban – kikötötte. Az arra vonatkozó döntést, hogy egyes közbeszerzések megvalósítására az írásbeli konzultációt követően kerül-e sor, vagy közvetlenül a keretmegállapodásban foglalt feltételek szerint, a keretmegállapodásba foglalt objektív kritériumok alapján kell meghozni. A keretmegállapodásban meg kell határozni azt is, hogy mely feltételek tekintetében kerülhet sor írásbeli konzultációra. Az írásbeli konzultáció arra irányul, hogy az ajánlattevő a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot tegyen.
- c) Ha a keretmegállapodás nem tartalmazza az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét, írásbeli konzultációt követő szerződéskötéssel. A konzultációra szóló felhívásban az ajánlatkérő felhívja az ajánlattevőt a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban tett ajánlata kiegészítésére, az ajánlatkérőnek a konzultációra szóló felhívásban kell meghatároznia azokat a kiegészítéseket, amelyekre figyelemmel az ajánlattevő ajánlatát kiegészíti. A konzultációra szóló felhívásnak tartalmaznia kell az adott közbeszerzés tárgyára és szerződéses feltételeire vonatkozó adatokat. Az ajánlattevő az írásbeli konzultáció során a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot köteles tenni, az írásbeli konzultáció során tett ajánlatához az ajánlattevő a konzultációra szóló

felhívásban meghatározott határidőig kötve van. Az írásbeli konzultáció során tett ajánlat elfogadásáról vagy elutasításáról az ajánlatkérő értesíti az ajánlattevőt.

- (2) A több ajánlattevővel megkötött keretmegállapodás alapján az adott közbeszerzés megvalósítására sor kerülhet
- a) ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét tartalmazza, a keretmegállapodásban meghatározott feltételek szerint az ajánlatkérő általi közvetlen megrendelés útján, a keretmegállapodásban foglalt objektív szempontok szerint kiválasztott ajánlattevő(k)től. A keretmegállapodásnak tartalmaznia kell, hogy melyek azok az objektív szempontok (különösen az első részben alkalmazott értékelési szempont alapján felállított rangsor vagy a keretmegállapodás alapján megvalósuló közbeszerzés tárgyával összefüggő más objektív kritérium), amelyek alapján az adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződést az ajánlatkérő a keretmegállapodásban részes valamely ajánlattevővel megköti.
 - b) Ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét tartalmazza, az a) pont szerint az ajánlatkérő általi közvetlen megrendeléssel, vagy a c) pont szerint a verseny újraindításával, ha ez utóbbi lehetőséget az ajánlatkérő a keretmegállapodásban – és a megelőző közbeszerzési eljárásban az eljárást megindító felhívásban – kikötötte. Az arra vonatkozó döntést, hogy egyes közbeszerzések megvalósítására a verseny újbóli megnyitását követően kerül-e sor vagy közvetlenül a keretmegállapodásban foglalt feltételek szerint, a keretmegállapodásba foglalt objektív kritériumok alapján kell meghozni. A keretmegállapodásban meg kell határozni azt is, hogy mely feltételek tekintetében kerülhet sor a verseny újraindítására.
 - c) Ha a keretmegállapodás nem tartalmazza az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét, a verseny újraindításával a (3)–(5) bekezdés szerint.”

A keretmegállapodásos eljárás fenti korlátain továbblépve a dinamikus beszerzési rendszert tervezik alkalmazni több nemzeti szakértő véleménye szerint. Mivel a központi beszerzési stratégiák gyakran nyilvánosak, így alapvetésként kezelhetjük, hogy a dinamikus beszerzési rendszerek a központosított közbeszerzésben biztosan meg fognak jelenni.

1.3.2. Dinamikus beszerzési rendszer

A dinamikus beszerzési rendszerrel kapcsolatban nagyon sok a félreértés. Valójában egy rugalmas környezetben történő előminősítés az alapja, amely kiküszöböli a legfontosabb problémát, hogy új szereplők nem léphetnek a rendszerbe, továbbá nem szükséges, hogy minden ajánlattevő minden terméket képes legyen szállítani, hiszen ez alapján tagolják a rendszert, így nem szükséges egységes egészként kezelni sok száz vagy ezer beszerzési tárgyat, ennél lényegesen nagyobb rugalmasságot lehet biztosítani egy nagy rendszeren belül.

Mivel az elektronikus közbeszerzés bevezetését minden tagállamban, ahol léteztek, erős központi beszerző szervezeti támogatással végezték, így a központi beszerző szervezetek leginkább motorjai lettek az elektronikus kommunikációnak a közbeszerzésben, továbbá az elektronikus katalógus mint beszerzési technika alkalmazásának.

A dinamikus rendszer nagyon komoly előnye tehát nyitottsága, rugalmassága, azonban hátránya, hogy tárgyalást nem tesz lehetővé, gyakorlatilag meghívásos eljárás keretében bonyolítják az ajánlattételt, ami korlátozza mind az érintett beszerzési tárgyak tartalmát, mind az alkalmazandó szerződéses feltételek rugalmasságát, ezért várhatóan a központi beszerző szervezetek egyesén fognak a továbbiakban is keretmegállapodásos eljárást és DBR-t alkalmazni, érdeküktől függően. Ennek következtében a kötelező e-közbeszerzés bevezetésével az elektronikusan lebonyolított keretmegállapodások és DBR-ek veszik át a jelenlegi, sok esetben papíralapú keretmegállapodások helyét. A hazai szabályozás mindezt az alábbiak szerint értelmezi:

„106. § (1) Az ajánlatkérő gyakran felmerülő közbeszerzési megvalósítása érdekében dinamikus beszerzési rendszert hozhat létre.

(2) A dinamikus beszerzési rendszert elektronikus folyamatként kell működtetni, amelyben az ajánlatkérő és az ajánlattevők között minden kommunikáció elektronikusan történik.

(3) A dinamikus beszerzési rendszerhez annak teljes időtartama alatt bármely olyan gazdasági szereplő csatlakozhat, amely megfelel az ajánlatkérő által meghatározott alkalmassági feltételeknek.

(4) Az ajánlatkérő a dinamikus beszerzési rendszert több részre oszthatja, az adott részben megvalósítandó közbeszerzések objektív jellemzői (különösen az adott részben megkötendő szerződések legnagyobb értéke vagy a teljesítés helye) alapján. Ebben az esetben az eljárást megindító vagy – előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén – meghirdető felhívásban fel kell

tüntetnie az egyes részeket és ezek jellemzőit. Az ajánlatkérőnek minden rész tekintetében külön kell meghatároznia az alkalmassági feltételeket. A 61. § (4)–(6) bekezdése nem alkalmazandó.

107. § (1) A dinamikus beszerzési rendszerbe történő felvételre az ajánlatkérő a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait, a dinamikus beszerzési rendszerben a beszerzés megvalósítására a meghívásos eljárás ajánlattételi szakaszának szabályait alkalmazza az ezen alcímben foglalt eltérésekkel. A 83. § (3) bekezdése nem alkalmazandó.

(2) Az eljárást megindító vagy – előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén – meghirdető felhívásban fel kell tüntetni, hogy az ajánlatkérő dinamikus beszerzési rendszert alkalmaz. Az eljárás megindításakor a közbeszerzési dokumentumokban a beszerzés tárgyát úgy kell meghatározni, hogy a tervezett beszerzések jellege egyértelműen megállapítható legyen, valamint meg kell határozni a tervezett beszerzések becsült mennyiségét, a beszerzendő áruk, építési beruházások vagy szolgáltatások esetleges kategóriákba sorolását és az egyes kategóriák jellemzőit, valamint a leglényegesebb szerződéses feltételeket, amelyek alapján a gazdasági szereplők eldönthetik, hogy jelentkeznek-e a dinamikus beszerzési rendszerbe. Meg kell továbbá adni a dinamikus beszerzési rendszerrel, annak működés módjával, a használt elektronikus eszközökkel és a csatlakozás műszaki szabályaival és leírásával kapcsolatos valamennyi szükséges információt. A rendszerben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást és szerződéses feltételeket az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg kell elérhetővé tenni.

(3) A közbeszerzési dokumentumokhoz való ingyenes, közvetlen elektronikus hozzáférést a rendszer fennállásának teljes időtartama alatt biztosítani kell.

(4) Az alkalmassági feltételeknek megfelelő minden részvételre jelentkezőt fel kell venni a dinamikus beszerzési rendszerbe, az ajánlattételre felhívandó részvételre jelentkezők száma nem korlátozható.

(5) A dinamikus beszerzési rendszer felállításakor a részvételi határidőt az ajánlatkérő nem határozhatja meg a részvételi felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának vagy a közvetlen részvételi felhívás megküldésének napjától számított harminc napnál rövidebb időtartamban, a gyorsított eljárás szabályai nem alkalmazhatóak. Ez a részvételi határidő a rendszer felállítására, annak keretében az első közbeszerzésre vonatkozó ajánlattételi felhívás megküldésére irányadó. A rendszerben megvalósítandó további közbeszerzések tekintetében nem határozható meg újabb részvételi határidők, a rendszer fennállásának teljes időtartama alatt lehet részvételre jelentkezni.

(6) Az ajánlatkérő a részvételi jelentkezéseket a beérkezésüktől számított tíz munkanapon belül köteles elbírálni és a részvételre jelentkezőket a dinamikus beszerzési rendszerbe történő felvételükről vagy annak elutasításáról értesíteni. A határidő indokolt esetben – különösen hiánypótlás vagy felvilágosítás kérése esetén – tizenöt munkanapra meghosszabbítható. A dinamikus beszerzési rendszer felállításakor a bírálat időtartama hosszabb időtartamra is meghosszabbítható, ebben az esetben a részvételi jelentkezések bírálatának befejezéséig nem küldhető meg az első közbeszerzésre vonatkozó ajánlattételi felhívás. A részvételi jelentkezések elbírálásáról összegzést csak a dinamikus beszerzési rendszer felállításakor kell készíteni. Az ajánlatkérő minden részvételre jelentkezőt értesít a bírálat meghosszabbított időtartamáról.

(7) Az ajánlatkérő az egyes közbeszerzések megvalósítása érdekében a rendszerbe felvett minden gazdasági szereplőt felhív arra, hogy nyújtson be ajánlatot. Ha a dinamikus beszerzési rendszert részekre osztották, az ajánlatkérőnek az adott részbe felvett minden gazdasági szereplőt fel kell hívnia ajánlat benyújtására. Az ajánlatkérő az ajánlattételi határidőt nem határozhatja meg az ajánlattételi felhívás megküldésétől számított tíz nappal rövidebb időtartamban. A nem központi ajánlatkérő az ajánlattételi határidő meghatározására alkalmazhatja a 84. § (6) bekezdését.

(8) Az adott közbeszerzés tekintetében az eljárás nyertese az az ajánlattevő, amely a dinamikus beszerzési rendszerről szóló, az eljárást megindító, vagy – előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén – meghirdető felhívásban közzétett értékelési szempontok alapján a legkedvezőbb ajánlatot tette. A részvételi jelentkezések és ajánlatok bírálatára a 69. §-t kell alkalmazni azzal a különbséggel, hogy az ajánlatkérő a rendszer fennállásának teljes időtartama alatt bármikor felhívhatja a rendszerbe felvett gazdasági szereplőket, hogy öt munkanapon belül nyújtsák be az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatuk aktualizált változatát.

(9) Az eljárást megindító, vagy – előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén – meghirdető felhívásban az ajánlatkérőnek fel kell tüntetnie a dinamikus beszerzési rendszer fennállásának időtartamát. A fennállás időtartamának megváltozásáról a külön jogszabályban meghatározott hirdetményt kell közzétenni.

(10) A gazdasági szereplők számára a dinamikus beszerzési rendszerben való részvételre tekintettel nem számolható fel díj.”²

² 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.).

A dinamikus beszerzési rendszer a gyakori beszerzések megvalósítására szolgál. Az igények ugyanakkor változhatnak, így az eredeti tárgymeghatározás során az ajánlattevők általános értelemben jelentkeznek a rendszerbe, de ajánlatot a konkrét igény megjelenésekor tesznek, így a rendszerben a konkrét termékek jellemzői kis mértékben változhatnak, míg az értékelési szempontrendszer nem változhat. Az ajánlatkérő a dinamikus beszerzési rendszert több részre oszthatja, az adott részben megvalósítandó közbeszerzések objektív jellemzői, különösen az adott részben megkötendő szerződések legnagyobb értéke vagy a teljesítés helye alapján, feltüntetve az egyes részeket és ezek jellemzőit, egyes alkalmassági feltételeket.

Az eljárás megkezdésekor tehát a műszaki tartalom akár olyan termékek felsorolása is lehet, amelyeket az ajánlatkérő a DBR keretein belül kíván beszerezni várhatóan, de részletes specifikációt a későbbiekben készít.

A DBR és a keretmegállapodás önmagában hiába valósul meg elektronikus formában, amikor a beszerzendő termékek és potenciális szállítók azonosítására szükség van az ezt támogató elektronikus katalógusra, amelyről az alábbiakban szólok.

1.4. Kitekintés az elektronikus közbeszerzés és a központosított közbeszerzés kapcsolatára

Tekintettel az elektronikus közbeszerzés elterjedésére az Európai Unióban, egyértelmű a kapcsolat a központi beszerző szervezetek modernizáló ereje és az informatikai támogatás iránti igény növekedése között. Az új irányelvek hibás elektronikus katalógus-definíciója ellenére a katalógusok alkalmazása, a szállítók, az ajánlatkérők és a központi beszerző szervezet közötti kommunikáció elektronikus útra terelése korábban elkezdődött, mint mielőtt az első elektronikus közbeszerzési *policyt* közzétették volna az Európai Unióban.

1.4.1. Eljárás elektronikus támogatása

Az elektronikus támogatás a központi beszerző szervezeteknél már a 2000-es évek elején megkezdődött, mikor kezdetleges informatikai megoldásokkal irányították a mindennapi kommunikációt a papíralapú megoldásoktól az elektronikus megoldások irányába. Az irányelvi

környezet változásával tevékenységüknek megfelelően az elektronikus aukció alkalmazása mellett az elektronikus katalógusok kiépítésével foglalkoztak a legtöbben a 2000-es évek végén. A folyamatok újrastrukturálása tette továbbá lehetővé a legfejlettebbek számára (Finnországban a Hansel példája) a teljes beszerzési spektrum (*end-to-end* közbeszerzés) elektronikus támogatását.

A Páneurópai On-line Közbeszerzési Projekt (PEPPOL) már a 2000-es évek közepén az elektronikus katalógusok szabványosítását szorgalmazta, ami egyben továbblépést is jelentett a CPV-kód-alapú, rendkívül idejétmúlt beszerzésitárgy-azonosításhoz képest. Jelenleg az elektronikus katalógusok értelmezése a központi beszerző szervezetek esetében lényegesen sokrétűbb, mint amit az irányelvi szabályozás sugall.

1.4.2. Elektronikus katalógus

Tapasztalataink szerint a központosítás akár keretmegállapodási, akár dinamikus modellben történik, minden esetben erős informatikai támogatással valósul meg. Az egyik legfontosabb beszerzési technika, amelyet az eljárás elektronikus kommunikációja mellett az ajánlatkérők alkalmaznak, az elektronikus katalógus.

A korábbiakhoz képest az új irányelvi környezetben ez az első alkalom, hogy az elektronikus katalógusokkal kapcsolatban szabályozás született. Ennek azonban az a következménye, hogy lényegesen egyszerűbb a definíció, így az irányelv és a hazai szabályozás is az elektronikus katalógust mint elektronikus formában benyújtott ajánlatot jelöli meg. Ha le szeretnénk egyszerűsíteni az értelmezést, akár egy, a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF) eljárásában benyújtott Excel-táblázat is katalógusnak minősül. Annak ellenére tehát, hogy az elektronikus katalógust egyértelműen a keretmegállapodásos eljárások második részében alkalmazzák annak érdekében, hogy az ajánlatkérők teljesen informáltak legyenek a beérkezett ajánlatokról, ajánlattevőkről, és el tudják dönteni, szeretnének-e újrapersenyéztetni, ez a definíció ehhez képest erős leegyszerűsítése a közbeszerzésben eddig alkalmazott katalógusértelmezésnek.

A katalógus praktikus szempontokat is erősít, hiszen könnyebb az ajánlatok összehasonlítása, keresése, a becsült értékre vonatkozó új szabályok alapján annak meghatározása, mégis a jogszabályi értelmezés alapján az elektronikus katalógus az ajánlattétel egy formája.

A központosított közbeszerzésben jellegzetesen komoly szerepe van az elektronikus katalógusoknak, azaz mindez valójában nem az ajánlattételt segíti, hanem az ajánlattételt követő döntés meghozatalát keretmegállapodásos eljárás esetében. Az egyedi szerződések tartalmának elérése, a keretmegállapodásos eljárások második részében elért végső árak megismerése valódi segítség, amely utóbbi a hazai rendszerben csak mérsékelt nyilvánosságot kap.

Amennyiben a központi beszerző szervezetnél elektronikus katalógus működik, az jellemzően nem CPV-alapú (a román E-licitatie.ro valójában nem katalógus, bár CPV-kódra fejlesztették). A jól működő és felépített, felhasználóbarát katalógus könnyebben tervezhető a központi beszerző szervezet részéről is, és hatékonyabb piackutatást, a közbeszerzési stratégia könnyebb kialakítását teszi lehetővé az ajánlatkérők számára is.

Tekintettel arra, hogy az elektronikus katalógusra az ajánlatok elektronikus benyújtására vonatkozó általános követelményeket kell alkalmazni, az ajánlatok elektronikus katalógus formájában történő benyújtása olyan esetben követelhető meg, amikor az ajánlatkérő kötelezővé teszi az elektronikus kommunikációs eszközök használatát.

Amennyiben az ajánlattétel is elektronikus formában történik, úgy az ajánlatkérő eljárást megindító felhívásában előírhatja, hogy az ajánlatokat elektronikus katalógus formájában kell benyújtania, vagy az ajánlattevőnek elektronikus katalógust kell csatolnia az ajánlatához. Amennyiben az elektronikus katalógusformát az ajánlatkérő előírta, úgy az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban kell ismertetni az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet szerinti valamennyi szükséges információt.

Keretmegállapodásos eljárásban az ajánlatkérő rendelkezhet úgy, hogy a verseny egyes konkrét közbeszerzések tekintetében való újrainvitása frissített katalógusok alapján történjen, vagy értesítheti az ajánlattevőket arról, hogy a már benyújtott elektronikus katalógusokból gyűjti össze azokat az információkat, amelyek az adott közbeszerzéshez igazított ajánlatok létrehozásához szükségesek. Mivel a logikának, felépítésnek, formátumnak azonosnak kell lennie az ajánlatok összehasonlíthatósága miatt, így az egyértelmű követelményrendszer meghatározása a legfontosabb a katalógus elkészítése során a sikeres ajánlattétel érdekében.

Ha a keretmegállapodásos eljárás esetében az ajánlatkérő újrainvitja a versenyt, úgy értesítenie kell az ajánlattevőket is arról az időpontról, amikor az adott közbeszerzés követelményeihez igazított ajánlatok létrehozásához

szükséges információk összegyűjtését elvégzi, amelyet az ajánlattevők visszautasíthatnak. Ekkor az ajánlattevők közvetlenül módosíthatják katalógusukat, azaz az ajánlattétel valójában a nyilvánosan elérhető katalóguson alapul, így egyszerűsítve le a katalógusalapú ajánlattételt. Ugyanez történik a DBR-ben azzal a különbséggel, hogy a katalógus alapján mindenképpen le kell bonyolítani az ajánlatkérőnek egy versenyztetést, amit praktikusán akár egy elektronikus árlejtés keretében is megtehet.

A katalógus helyét tehát a nemzeti szabályozásban érdemes megtalálni a központi beszerző szervezet vonatkozásában, ahol kulcskérdés a jogosultságok, adatigénylés, formátumok meghatározása, amelyben a központi beszerző szervezetnek fontos szerepe kell, hogy legyen.

2. Hazai központosított rendszerek és elektronikus támogatásuk

A hazai központosított rendszer bemutatása kialakulásától kezdve követi az egyes közbeszerzési *policyk* változását és a központi beszerző szervezetek szerepének változását. A rendszerbemutató a szervezeti háttérre és a létező szereplők azonosítására van figyelemmel. Az alábbi rendszerbemutató a későbbi modellek azonosításához és a jó, rossz gyakorlatok pozicionálásához nyújt segítséget.

Az alábbi, jelenleg működő központi beszerző szervezetek azonosíthatók:

- Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság,
- Állami Egészségügyi Ellátó Központ,
- Nemzeti Kommunikációs Hivatal.

2.1. Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság

A központosított közbeszerzési rendszer 1995 óta működik hazánkban. A központosított közbeszerzés során felhalmozódott tapasztalatok, az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk a központosított közbeszerzés mindennapi gyakorlatát átalakította. Fokozatosan Európa egyik legnagyobb központi közbeszerzési katalógusát alakították ki, amelynek klasszifikációja a GS1 szabványrendszeren alapul, s a kommunikáció a központi beszerző szervezet és az ajánlatkérők, valamint részben az ajánlattevők között is elektronikus útra terelődött. Mindez nem azt jelenti, hogy az eljárásokat elektronikusan bonyolították le, hanem azt, hogy a mindennapi kapcsolattartás, katalógus-karbantartás elektronikus úton történt.

A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban KEF rendelet) jelenleg is meghatározza a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (korábbiakban Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatóság) tevékenységét.

A hazai központosított rendszer egyértelműen kötelező jellegű, csak a kormányrendeleti értelemben nem kötelezhető intézmények (például önkormányzatok) számára választható, ezt nevezzük önkéntes csatlakozásnak, amelyről a szabályozás szintén részletesen szól. Az úgynevezett állami normatíva-rendszer az alapja a beszerzési tárgyak műszaki tartalmának és egyben későbbi azonosításának is.

2.2. Állami Egészségügyi Ellátó Központ

A következő központi beszerző szervezet a fekvőbeteg szakellátást nyújtó intézmények részére történő gyógyszer-, orvostechnikai eszköz és fertőtlenítőszer beszerzések országos központosított rendszeréről szóló 46/2012. (III. 28.) Korm. rendelet értelmében az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK). Tevékenysége elhatárolandó a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő tevékenységétől.

Hatályát tekintve az ÁEEK beszerzési tárgyköre igen széles. A kialakítás alatt álló katalógus különösen ezért fontos, hiszen megfelelő állami normatíva-rendszer és elektronikus katalógus hiányában rendkívül nehéz az intézmények számára szolgáltatást nyújtani. A beszerzési tárgyak típusa az ÁEEK esetében a legegyszerűbbtől a legbonyolultabbakig terjed, tekintettel az orvostechnikai eszközökre.

Ennek egyik legfontosabb eleme az igények felmérése. Az ÁEEK esetében az adatszolgáltatási kötelezettség, hasonlóan a KEF-hez, rendkívül szigorú és részletes. Jelenleg az ÁEEK saját portálja, katalógusa fejlesztés alatt áll, tehát a szervezet megtette az első lépést ahhoz, hogy valóban képes legyen az intézmények igényeit kiszolgálni. Ez a folyamat azonban rendkívül lassan halad, ami akadályozza a központi beszerző szervezet ellátási tevékenységét az intézmények felé.

Különbség van ugyanakkor a KEF és az ÁEEK szabályozása között abban a tekintetben, hogy az ÁEEK megteheti, hogy a keretmegállapodásos eljárás második részében is a központi beszerző szervezet járjon el, nem biztosít tehát szabadságot az ajánlatkérőknek. Ezt a megoldást jellemzően akkor tudja gördülékenyen támogatni a központi beszerző szervezet, amennyiben nagyon pontosan tisztában van az egyes intézmények igényeivel, amelyek nem változnak az újversenyeztetés vagy a konzultáció időszaka alatt, és megfelelőek, pontosak ahhoz, hogy beszerzésükre az ÁEEK kötelezettséget vállaljon.

2.3. Nemzeti Kommunikációs Hivatal

A Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NKOH rendelet) értelmében az NKOH bonyolítja le a kommunikációs beszerzéseket. Tevékenységét vizsgálva az NKOH rendelet alapján az NKOH központi beszerző szervezetnek tekinthető, amely meghatározott kormányzati kommunikációs szolgáltatások és az azokhoz kapcsolódó kommunikációs termékek és szolgáltatások beszerzésével foglalkozik díj ellenében. Az NKOH nem rendelkezik elektronikus katalógussal, beszerzési tárgy-meghatározása igen tág, hiszen a kormányzati kommunikációs feladatokat definiáló melléklet tartalma alapján nagyon sok olyan beszerzési tárgy is része lehet, amelynek közvetlenül a kormányzati kommunikációhoz nincs köze. A központosított közbeszerzési tevékenység díj ellenében történik.

Az alanyi hatály meghatározása ennek megfelelően rendkívül tág, gyakorlatilag a tárgyi hatály vonatkozásában releváns beszerzéseket érinti a Kbt. 5. § (1) bekezdésében felsorolt ajánlatkérők vonatkozásában. A piaci tapasztalatok alapján elmondható, hogy az NKOH rendelet hatálya rendkívül pontatlan és elnagyolt.

A hivatal a hagyományos értelemben vett központi beszerző szervezeti feladatkörén túl ellenőrzési jogkört is kapott. Az engedélyeztetés keretében beszerzési tervet vizsgál, teljesítést ellenőriz, igényt bírál el. Az eljárásrend annyiban különbözik az ÁEEK szabályozásától, hogy a verseny újrainítását csak az NKOH bonyolíthatja, így a hatály alá tartozó intézményeknek még kevesebb szabadságuk van beszerzéseik lebonyolításában. Az NKOH tevékenységét nem támogatja elektronikusan katalógus, aminek oka lehet, hogy számosságát tekintve viszonylag kevés keretmegállapodást köt.

A hazai közbeszerzési modellek jellemzője, hogy erősen kontrollált viszonyok között működnek, kötelező jellegűek. Különbőség abban mutatkozik meg közöttük, hogy milyen mértékben adnak szabadságot intézményeiknek a beszerzés során. A három érintett szervezet mindegyike más-más *policyt* követ. A nagyobb mennyiségű beszerzési tárggyal, keretmegállapodással foglalkozó szervezeteknél természetes igény a minél erősebb elektronizáltság, amelyben múltjából adódóan a KEF jutott a legtovább és szolgálhat mintaként a többi központi beszerző szervezet számára.

A központi beszerző szervezetek felértékelődése nem csupán az irányelvek közös beszerzéssel kapcsolatos támogató jellegéből adódik, mivel

az nem a kötelező központi beszerző szervezeti szerepet erősíti. Hanem abból, hogy a központi beszerző szervezetek léte a legjobb adminisztráció-csökkentő lehetőség a közbeszerzésben, amelyet úgy kell kihasználni, hogy az ajánlatkérők érezzék a könnyebbséget, és többek között ezért válasszák ezeket a keretmegállapodásokat és dinamikus beszerzési rendszereket saját közbeszerzési eljárásaik lefolytatása helyett. A központi beszerző szervezetek külön kezelése mellett az irányelvek által előírt kötelező elektronikus közbeszerzés is első körben a központi beszerző szervezeteket érinti, ezért vonatkozásukban az elektronikus közbeszerzés bevezetése hazánkban is rendkívül fontos, hiszen az első tapasztalatokat rajtuk keresztül mérheti fel a piac. A kötelező elektronikus közbeszerzésben ez idáig elsősorban a KEF biztosította a keretmegállapodásos eljárások első részének, majd a közelmúltban már az újraversenyeztetésnek is a keretrendszerét. A piaci tapasztalatok tehát egyre gazdagabbak, amelyekhez hozzájárulnak azok a nemzetközi tapasztalatok, amelyekre a tanulmány következő részében hívjuk fel a figyelmet.

3. Központosított közbeszerzési modellek azonosítása az elektronikus közbeszerzés vonatkozásában nemzetközi példák alapján

A magyar központosított közbeszerzésben elsősorban a hazai megoldások azonosítására és az egyes nemzeti gyakorlatokhoz képesti eltérésekre fókuszáltunk. Az egyes modellek elsősorban az ajánlatkérők számára nyújtott szabadságban és tervezhetőségben különböznek, azaz elsősorban nem az előminősítésre koncentrálnak, ami esetlegesen egy DBR-alapú modellt feltételezne. Az egyes modellek azonosításához tehát a már létező megoldások kategorizálására van szükség, figyelemmel a korábban már bemutatott nemzeti gyakorlatokra. Az alábbi összefoglaló annak érdekében készült, hogy a hazai közbeszerzés vonatkozásában következtetéseink levonása során az egyes tagállamok gyakorlatának bemutatásán túl európai jellegzetességekből indulhassunk ki, trendeket azonosíthassunk. Az egyes tagállami tapasztalatok arra is lehetőséget adnak, hogy javaslatokat fogalmazzunk meg a hazai központosított közbeszerzés átalakítása érdekében.

3.1. Az egyes nemzeti gyakorlatok rövid összefoglalója

A hazai modellhez a legjobban az osztrák BBG hasonlít, amelynek szolgáltatási színvonala magas, informatikailag erősen támogatott, továbbá fennáll a központosított rendszer elhagyásának elvi lehetősége, amennyiben az ajánlatkérő úgy dönt. Tehát a kötelező jelleg nem teljesen azonos a magyar modellel.

A cseh megoldás sokkal inkább önkéntes alapon szerveződő együttműködésre épít, továbbá külön szabályozása van a minisztériumi szinten létrehozható központi beszerző szervezet kialakításának, míg a minisztériumok egyfajta központi beszerző szervezatként működnek. Ugyan liberálisabbnak tűnik, de valójában a modell igen rigorózus, hiszen az egyedi szerződéseket kötelező megkötni a nyertes szállítóval. Ez a megoldás pontos

tervezést kíván. Ebben a rendszerben a jogszabály a kötelezően központosított közbeszerzésben beszerzendő beszerzési tárgyakat rögzíti, nem pedig annak szervezeti kereteit. Itt tehát központi nagy beszerző szervezettel nem találkozunk, az ajánlatkérők is minisztériumi szinten hatalmazzák fel a beszerző szervezetet beszerzés lebonyolítására.

Az Egyesült Királyságban a CCS mint kormányzati beszerzési ügynökség tipikus szolgáltatóként lép fel, mellette pedig több regionális központi beszerző szervezet is megfér. Felelősségi körébe tartozik a hatékonyság növelése, a megtakarítások növelése érdekében történő beszerzésirányítás, közbeszerzési politika irányítása a beszerzési igények központosítása mellett. Sokkal inkább *policyalkotó* és egyben szolgáltató szerepköre mellett szolgáltatása opcionális. Több specializált szervezet is megjelenik, köztük az egyik leghíresebb az NHS, amely az egészségügyi beszerzések központosításáért felel, továbbá létezik az oktatás érdekében keretmegállapodásokat kötő szervezet is.

Finnországban a Hansel mint központi beszerző szervezet állami tulajdonban lévő nonprofit cég, szolgáltatási színvonala világhírű. A szolgáltatási díjból tartja fenn magát, amelyet keretmegállapodásai, DBR-jei és egyéb tanácsadói szolgáltatásai után számíthat fel. A szerződéses szállítókat a szerződés teljes időtartama alatt monitorozzák. Egy kockázatkezelési szakértővel együttműködve a Hansel rendszeresen hajt végre nagy kockázatazonosító projekteket, amelyeknek az eredményeit a vállalati felelősségvállalásról szóló jelentésben mutatja be részletesen. A Hansel köteles biztosítani a keretmegállapodásokat, de azokat csak meghatározott beszerzési tárgyak esetében kötelesek az ajánlatkérők igénybe venni. Az erős önkormányzati szektort a KL-kuntahankinnat szolgálja ki, amely az önkormányzatok központosított beszerző szerve, ahová az érintettek opcionálisan léphetnek be. A finn központosított közbeszerzések informatikailag erősen támogatottak, nemzetközi aktivitásuk ezen a területen is mintaeértékű.

Franciaországban a közigazgatáson belül nincs kötelező rendszer, hasonlóképpen az önkormányzatokhoz. Egyelőre az egészségügyben sem történt kötelező központosítás. A francia központi beszerző szervezet, a DAE célja a különféle állami szervek (minisztériumok, közszolgáltatások stb.) beszerzési stratégiájának meghatározása, továbbá többek között közbeszerzési szerződés megkötése, végrehajtásuk biztosítása és nem utolsósorban az állami informatikai beszerzési rendszer tervezése és működtetése. Az e-közbeszerzés tehát összefonódik a központosított közbeszerzéssel. Az UGAP az egyetlen többfunkciós központi beszerző szerv, amelyet valamennyi beszerző szerv

használhat, és amelynek fő ügyfelei a helyhatóságok. Tevékenységét látva továbbértékesít, tehát nem feltétlenül keretmegállapodásos keretben működik.

Németországban csak egy olyan szerv van, amely közel áll a központosított beszerző ügynökség fent vázolt szűk definíciójához a szövetségi kormány szintjén, ez a Szövetségi Beszerzési Hivatal (BBA), amely a Szövetségi Belügyminisztériumhoz tartozik. Minden más szövetségi minisztérium a saját beszerzéseit intézi, még akkor is, hogyha néhányan közülük a felelősségi körükhöz tartozó beszerzéseik egy részét a fent leírt szervekkel központosították, továbbá több tartományi központi beszerző szervezet is létezik. A központi beszerző szervezet szolgáltatása ingyenes.

Lengyelországban a Megosztott Szolgáltatások Központja (Centrum Usług Wspólnych) költségvetési intézmény. A Megosztott Szolgáltatások Központja által megkötött közbeszerzési szerződések az árucikkek 10 és a szolgáltatások 14 csoportjára kötelezőek a miniszterelnöki rendelet mellékletében felsorolt kormányzati intézmények számára, továbbá több szolgáltatási központ is létrejött a bíróság, katonaság, társadalombiztosítás, elektronikus projektek kapcsán. A CUW által beszerzett termékeket egy adott ajánlatkérői kör számára kötelezően igénybe venni, ugyanakkor a központ nagyon sok olyan más tevékenységet is végez (például állami vezetők lakhatási igényeinek biztosítása), amelyet hagyományosan egy központi beszerző szervezet nem lát el.

Olaszországban a CONSIP az egyik legnagyobb múltú központi beszerző szervezet. Tevékenysége sokrétű, szerteágazó. Érdekes gyakorlat, hogy a Nemzeti Trösztellenes Hatóságnak be kell nyújtania az eljárást megindító hirdetményeket, azaz tevékenysége erősebben ellenőrzött a verseny biztosítása vonatkozásában. Regionális beszerzési szervezetek mellett a CONSIP az olasz központosított közbeszerzés főszereplője, amely keretszerződések és keretmegállapodások megkötése mellett bevezette 2003-ban a racionalizálási program részeként az e-piacot (MePA), ahol bármelyik ajánlatkérő szerv vásárolhat árukat és szolgáltatásokat az uniós értékhatár alatti beszerzések esetében. Az e-közbeszerzési platformok használata kötelezővé vált mind a központi, mind a nem központi ajánlatkérő szervek esetében. Ez azt jelenti, hogy a vásárlók kis értékű beszerzések esetében kötelesek tárgyalásokat folytatni a MePA-n, de ha offline piaci elemzésük során jobb szállítókat találnak, megpróbálják kialakítani azokat a feltételeket az ajánlatok bekérése révén. A CONSIP szerepe abban áll, hogy meghatározza a minősítési előírásokat és a feltételeket, és figyelemmel kíséri, hogy a tranzakciókat a MePA szabályai szerint hajtják-e végre. Itt nincs azonban

semmilyen szerepe a tárgyalások szakaszában vagy a szerződések végrehajtásában. Amennyiben a gazdasági szereplők megszegik a szabályokat (például kéretlen ajánlatokat küldenek az ajánlatkérő szervezeteknek), a CONSIP visszavonhatja regisztrációjukat az e-beszermzési platformon. Tehát valójában ebben az esetben nem mint központi beszerző szervezet lép fel. Olaszországban további központosítás zajlik, hogy amennyiben lehet, úgynevezett központi összesítő szervezeteken keresztül racionálisabban tudjanak beszerzéseket lebonyolítani az olasz ajánlatkérők.

Portugáliában az ESPAP-ot azzal a céllal hozták létre, hogy a megosztott szolgáltatások modelljét terjessze ki az egész közigazgatásra az állami erőforrásokkal való hatékonyabb és hathatósabb gazdálkodás érdekében. Az egészségügyi közbeszerzések központosítása nyomán létrehozott SPMS pedig dedikáltan az egészségügy közbeszerzési központosításának racionalizálását valósítja meg, kezeli az Állami Egészségügyi Közbeszerzési Katalógust, monitoroz, javaslatot készít az ESPAP-hoz hasonlóan. A portugál központi beszerző szervezetek szerepe stratégiai jellegű.

Romániában egyedül az egészségügy területén működik központi beszerző szervezet, amelynek jellege kötelező, ugyanakkor ingyenesen igénybe vehető. Romániában egyelőre nincs kultúrája a központosított beszerzésnek.

Spanyolországban a közbeszerzés teljes mértékben decentralizált. Egyelőre a szolgáltatások még kevésbé épültek ki, az elektronikus támogatás is visszafogott.

Svédországban bizonyos ágazatokban egymással versengő központi beszerző szervek működnek. Például néhány régió rendelkezik általában önkormányzati szövetségek által létrehozott központi beszerző szervekkel, és ezeknek nagyobb a befolyásuk a közbeszerzési folyamatokra és a műszaki specifikációkra, így ezek kiválnak a Kommentus mint legnagyobb központi beszerző szervezet keretmegállapodásaiból, a regionális központi beszerző szerv keretmegállapodásait preferálva. Az SKL Kommentus a Svéd Helyi és Regionális Hatóságok Szövetségének leányvállalata, míg a SIC az állam központi beszerző szervezete. Mindkét szervezet szolgáltatási díjából tartja fenn magát. Nem ismert, hogy milyen módszer szerint válogatják be a termékeket a SIC kategóriába, de a kiválasztott termékek és szolgáltatások azok, amelyeket a hatóságok gyakran szereznek be nagy mennyiségben, vagy pedig nagy értékűek. A keretmegállapodások mellett a SIC támogatást és útmutatást is nyújt ügyfeleinek és szállítóinak szemináriumokon, webinárok keretében, hírlevelekben, és ha csak lehetséges, személyes kapcsolatfelvétel útján.

A Szlovák Köztársaságban nincs egyetlen olyan beszerző szerv, amely felelős lenne a központosított közbeszerzésekért, így a központi beszerző szervek száma nem korlátozott. Ebből következik, hogy kötelező központosított közbeszerzés esetén egyetlen központi beszerző szerv, azaz a Belügyminisztérium jár el. A nem kötelező központosított közbeszerzések esetében a központi beszerző szervek száma nem korlátozott. A kötelező alanyi hatályt esetenként határozza meg a Belügyminisztérium, így ad hoc módon alakul a központosítása.

3.2. Elektronikus közbeszerzés

Az elektronikus közbeszerzésben egyértelműen élen járnak a központi beszerző szervezetek, különösen ezért lényeges a szerepük a kötelező elektronikus közbeszerzés bevezetése során az Európai Unióban. Meglepetésre azonban elektronikus katalógussal csak a fejlettebbek rendelkeznek, és ennek megfelelően dinamikus beszerzési rendszert is kevesen alkalmaznak ez idáig. A központi beszerző szervezetek modernizációs törekvéseit kivétel nélkül mindegyik tagállam támogatja, és modelltől függően finanszírozza. A trend az elektronikus katalógusok elterjedése, használata, fejlesztése és a szállítók bekapcsolása a folyamatba. Valójában itt a KEF tevékenysége a szervezetet a fejlettebb központi beszerző szervezetek közé emeli.

Javaslat: Tekintettel az elektronikus közbeszerzés sürgető fejlesztésére, a KEF-et előtérbe lehetne helyezni, és mint jó gyakorlatot saját elektronikus katalógusát és szolgáltatásait már létező példaként felhozni. Az elektronikus katalógusok továbbfejlesztésére égető szükség van a KEF-nél is, továbbá szükséges olyan, a központi beszerző szervezetekre vonatkozó stratégia kialakítása, amely ezeknek a szervezeteknek a modernizációs törekvéseit elősegíti. Gondolunk a dinamikus beszerzési rendszerek bevezetésének (nem kötelező jellegű) vizsgálatára, az elektronikus katalógus fejlesztésére (különösen ÁEEK), a szolgáltatás színvonalának emelésére (KEF, ÁEEK, NKOH). A tevékenységek ellenőrzése során pedig a szervezetek adatszolgáltatási kötelezettségét kell erősíteni, hiszen egyrészt összehasonlíthatatlan jelenleg, nem kommunikálják a KH éves tájékoztatójában, továbbá az egyes szervezeteknél rendelkezésre álló adatok alátámaszthatnak olyan egyéb célokat, amelyeket egyébként az Európai Bizottság számonkér hazánkon.

3.2.1. Átláthatóság, nyilvánosság

Az általános átláthatósággal kapcsolatos szabályok olyan elemét képezik a kérdéskörnek, amellyel viszonylag keveset foglalkozik a szakirodalom. A központosított közbeszerző szervezetek tevékenysége, a katalógusárak nyilvánossága, a keretmegállapodásos eljárás második részében az ajánlattevők valódi száma vagy éppen a szervezet szerepe az adott tagállam közbeszerzési piacán a szerződéses érték vonatkozásában jellemzően nem kerül nyilvánosságra. A legfontosabb adatokat sem közlik nyilvános jelentéseikben a tagállamok. Ezzel kapcsolatban néhány érdekes példára hívjuk fel a figyelmet az alábbiakban.

1. példa: Franciaországban nincsenek a központosított beszerzésre vonatkozó konkrét átláthatósági szabályok. Az elv az, hogy a központi beszerző szervnek szigorúan be kell tartania a közbeszerzési kódexet minden egyes szerződésnél; ez az oka annak, amiért az állami szervek központi beszerző szervén keresztül vásárolhatnak mindenféle verseny nélkül, tekintettel arra a tényre, hogy a központi beszerző szerveken keresztül történő áru- és szolgáltatásvásárlást már a közbeszerzési kódexben lefektetett eljárások szerint választották ki.
2. példa: Svédországban a központi beszerző szervek legtöbbször korlátolt felelősségű társaság, amelyeket ez a jogszabály nem kötelez mint állami szervezet, azaz ha a kompetitív pályáztatási eljárást korlátolt felelősségű társaság szervezi, csak az ajánlatot benyújtó vállalatok jogosultak információt szerezni az eljárásban meghozott határozatokról és a többi résztvevő által benyújtott ajánlatokról (OECD 2011). Ezt a gyakorlatot az átláthatóság hiánya miatt kritizálták az állami tulajdonú központi beszerző szervként működő korlátolt felelősségű társaságoknál.

Hasonlóan svéd gyakorlati példát érdemes felhozni a katalógusok nyilvánosságára vonatkozóan, amely a hazai gyakorlatban egyelőre nem valósul meg.

3. példa: A Kuntien Tiera hagyományos szoftvertermékekre és informatikához kapcsolódó szolgáltatásokra vonatkozó keretmegállapodásai mellett fenntart egy online áruházat is tulajdonosi számára, amely valós idejű versenyre épül a szállítók között. Abban a keretmegállapodásra irányuló pályázatban, amelyre az online áruház épül, a Kuntien Tiera árértékelése a szabványos berendezések áráira, illetve más termékek „napi áráira” épült. A Kuntien Tiera a napi árakat azzal értékelte, hogy kötelezte az ajánlattevőket, hogy az alvállalkozóiknál elérhető

legalacsonyabb árat nyújtják be. Ezután a Kuntien Tiera ehhez az árhoz adta hozzá az ajánlattevő árrését, amelyet meg kellett adniuk az ajánlat benyújtásakor, és így kapta meg a kritériumhoz az összehasonlító árat. A Kuntien Tiera azzal védte az árrések alkalmazását, hogy „minél alacsonyabb az árrés, annál alacsonyabbak az árak az ügyfelek számára”. Valamint hogy napi árakat alkalmaztak olyan termékek beszerzésére, amelyek nem voltak a piacon akkor, amikor a keretmegállapodáshoz a pályázati eljárás zajlott. Mivel a szerződéseket tipikusan négyévente újítják meg, új termékek jelennek meg. A fellebbezést benyújtó ajánlattevő azt állította, hogy a szállítók árrésének nincs relevanciája az ajánlatkérő hatóság számára; csak a végleges árat és a termék/szolgáltatás minőségét kellene figyelembe venni. Ezenkívül az árrés igazolása gyakorlatilag lehetetlen, ami lehetővé tette, hogy a győztes ajánlattevő negatív árrést nyújtson be. Ez az árképzési modell ahhoz vezetett, hogy a fellebbezést benyújtó ajánlattevő nulla pontot kapott a napi árak kritériumából (mivel 1 670 000 €-val drágább volt, mint a nyertes), és csak 0,5 ponttal kapott többet, mint a nyertes a berendezés árkritériuma alapján (ahol 6 588 794 €-val volt olcsóbb, mint a nyertes). Az ajánlattevő arra alapozta fellebbezését, hogy állítása szerint a pályázati felhívás nem volt egyértelmű. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az a mód, ahogyan az árrést alkalmazták az ajánlatok értékeléséhez, nem vezetett a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához. Így, ha a Kuntien Tiera biztosítani kívánja ezt a keretmegállapodást, új pályáztatási eljárásra van szükség. Ez a határozat 2016 júniusában született meg. November közepéig egyik fél sem fellebbezett a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz.

Az Egyesült Királyság példája rávilágít arra, hogy a szerződés online közzétételéhez történő hozzájárulás is lehet eredmény, azaz a hazai nyilvánosságra építő modell ezen már régen túllépett.

4. példa: Az Egyesült Királyság kormánya 2010-ben vezette be átláthatósági programját. Ez vonatkozik többek között a központi kormány minisztériumaira, a nem minisztériumi állami szervekre, a települési önkormányzatokra; a kormány ügynökeire és ügynökségeire, a kormány kereskedelmi alapjaira, a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat szerveire, a rendőrhatalóságokra, valamint a tűzoltóságokra és a mentőszolgálatokra. Az Egyesült Királyság kormánya átláthatósági programjának előírásai relevánsak az állami szektor közbeszerzéseire, ideértve azt

is, hogy meg kell szerezni az ajánlattevők hozzájárulását a pályázat eredményeként megszülető szerződés online közzétételéhez. A költési adatokban, a pályázatokban és a szerződésekben lévő információk szerkeszthetők vagy közzétételük visszatartható azokban az esetekben, amikor FOIA-mentesség vagy a környezeti információs rendelet (EIR)³ szerinti mentesség alkalmazható. A Kabinetiroda közzétette az ajánlatok és a szerződések közzétételére vonatkozó átláthatósági útmutatóját.⁴ Ezenkívül a hirdetményekről és a szerződések odaítéléséről szóló értesítések Contracts Finderben történő közzétételére vonatkozó előírások is irányadók.

Az alábbi szlovák példa felhívja a figyelmet arra, hogy a hirdetmények bizonytalan, hiányos tartalma a szlovák gyakorlatban az átláthatóság, nyilvánosság elvét sérti.

5. példa: Szlovákiában bár nem közvetlenül a központosított közbeszerzéssel kapcsolatban, a Közbeszerzési Hivatal a közbeszerzések átláthatósága elvének számos súlyos megsértését azonosította. Ezek közé tartozik például: az Európai Unió Hivatalos lapjában és a szlovák Közbeszerzési Értesítőben közzétett hirdetmények közötti eltérések; a hirdetésben és a beszerzési dokumentációban adott információk közötti eltérések; a hirdetésből hiányzik az az információ, hogy a szerződés odaítélése keretmegállapodás megkötését jelenti; a hivatkozás idejétmúlt, azaz hatályát veszített jogszabályokra mutat; hiányzik annak a devizaárfolyamnak a meghatározása, amelyet használni fognak a küszöbértékek, illetve a devizában megadott forgalom értékelésére; kizárólag áron alapuló pályázatoknál további kritériumok megnevezése szerződés-odaítélési kritériumként; nem egyértelmű tájékoztatás a pályázat tárgyának részekre osztásáról; a hirdetésben felsorolt feltételek hiánya a beszerzési dokumentációból; az összeférhetlenségi ellenőrzések elmulasztása vagy nem egyértelmű információ a kiválasztott dokumentumok postai kézbesítéséről.

³ A 2004. évi környezeti információról szóló rendelet.

⁴ Elérhető: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61198/Guidance_20-20Publication_20of_20new_20central_20government_20tender_20documents.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

Romániában minden ajánlatkérőnek kötelező beszerzési stratégiát készíteni, amelynek része a beszerzési terv. Vélhetően adminisztratív szempontból örvendetes ez a megoldás, ám nem biztos, hogy eredménye is van.

6. példa: Az állami szerződések odaítéléséről szóló korábbi román jogszabály nem tartalmazott hivatkozást az ajánlatkérő szervek azon kötelezettségére, hogy nyilvánosságra hozzák éves beszerzési terveiket (így aztán sokan alapvetően nem is tették meg). Az új jogszabály azonban minden egyes ajánlatkérőt kötelez arra, hogy évente készítse el átfogó beszerzési stratégiáját. Ennek az éves stratégiának fontos része lenne a részletes éves beszerzési terv kidolgozása. Az ajánlatkérő szervek kötelesek ezeknek a terveknek a kivonatait feltölteni a SEAP-ra. Ezekben a kivonatokban legalább az uniós értékhatárt meghaladó szerződésekre (beleértve a keretszerződéseket is) ki kell térni, és meg kell adni, hogy a szerv a következő évben mely szerződéseket kívánja odaítélni. A 30 000 euró/100 000 euró értékhatár alatti szerződéseknél az ajánlatkérő szervezetnek a SEAP-ra csak a szerződés odaítéléséről szóló értesítést kell feltölteniük, de csak akkor, ha a tranzakció tényleges értéke legalább 13 000 RON (kb. 3000 euró). A jelenlegi szabályozási keret (hasonlóan az előzőhöz) megállapítja a szerződésekről szóló értesítések/ajánlati felhívások és pályázati dokumentációk minimálisan kötelező tartalmát. Az odaítélni kívánt állami szerződés kötelező érvényű kikötései a törvény erejénél fogva a pályázati dokumentáció részét képezik, és mint ilyeneket, közzé kell tenni a SEAP-on. Az ilyen szerződések aláírt változatát azonban nem kötelező közzétenni. A 98/2016. törvény arra kötelezi az összes ajánlatkérő szervezet (hasonlóan a GEO 34/2006-hoz 2016 júniusa előtt), hogy az egyes szerződések megszűnésekor röviden számoljanak be az ANAP-nak arról, hogy a szállító miként teljesített. Ugyanez a törvény kötelezi a hatóságokat, hogy az ANAP-nak évente nyújtsák be az előző évben végrehajtott közbeszerzések összegzését (csak számok), beleértve a közvetlen beszerzéseket is. Ezek az adatok azonban, még akkor is, hogyha teljesen nyilvánosak, használhatatlanok, ha nem teszik teljesen átláthatóvá a közbeszerzési szerződések teljes élettartamát (különösen, mivel egyre több nyomozás fedi fel, hogy a legtöbb korrupció a szerződések aláírása után történik).

Javaslat: A hazai általános átláthatóságra vonatkozó szabályok mellett szükséges a központi beszerző szervezetek szerződéseinek és árainak keresethe-tőségét, nyilvánosságát biztosítani, annak ellenére, hogy a fenti nemzetközi

példák alapján ebben általánosan nagy a lemaradás a tagállamokban. A KEF esetében ez részben megvalósul, ugyanakkor a katalógusban szereplő árak és a valódi, megversenyeztetett árak közötti különbség nem nyilvános. Hazánkban a szerződések online, hozzájárulás nélküli közzététele és a hirdetmények egységes tartalma, szerkezete eleve színvonalasabb, átláthatóbb keretet jelent. Gyakori, hogy nagy mennyiségű adat közzétételét teszik kötelezővé az ajánlatkérők, amelyek mennyiségi értelemben az átláthatóság érzetét adják, ugyanakkor valójában nem alkalmasak arra, hogy akár adatbányászati módszerekkel, de értelmes összefüggéseket, valódi jogsértés feltárását lehetővé tegyék. A stratégiakészítési kötelezettség vélhetően nem követendő példa, ugyanakkor a teljesítésről szóló tájékoztatás csak abban az esetben valósul meg hatékonyan, amennyiben az Európai Bizottság által többször hiányolt szerződéses regiszterben kereshető, egységes formában teszik közzé.

3.2.2. A dinamikus beszerzési rendszer és/vagy keretmegállapodások alkalmazása

Ausztria a dinamikus beszerzési rendszerek alkalmazása irányába lépett.

1. példa: A Bundesbeschaffungs GmbH már egy ideje használja a dinamikus beszerzési rendszereket, és tervezi használatuk bővítését a jövőben. A Bundesbeschaffungs GmbH általános politikájával és gyakorlatával összhangban, miszerint azokat a beszerzési technikákat és módszereket használja, amelyeket az adott beszerzés szempontjából hasznosnak tart, ezeket a dinamikus beszerzési rendszereket akkor alkalmazza, amikor a közbeszerzési eljárásokat megelőző részletes piaci elemzés ezt tartja a megfelelő módszernek. Ezért aztán esetenként, bizonyos mintázatoknál ezeket használják adott termékcsoportoknál. Keretmegállapodások – főleg a nyílt eljárások alapján az első fázisban ezek a közbeszerzés szabványos megközelítései a Bundesbeschaffungs GmbH-nál. Előfordul, hogy egyedi szerződéseket ítélnék oda, de ez inkább a kivétel, mint a szabály. A keretmegállapodások alapján történő lehívások 2004 óta nagyrészt elektronikusan zajlanak. A Bundesbeschaffungs GmbH általános politikájával és gyakorlatával összhangban, miszerint azokat a beszerzési technikákat és módszereket használják, amelyeket az adott beszerzés szempontjából hasznosnak találnak, ezeket alkalmazzák, amikor a közbeszerzési eljárást megelőző

részletes piaci elemzés a minipályázásokat tekinti a megfelelő módszernek a keretmegállapodások második fázisában.

Németország példája a dinamikus beszerzési rendszerekkel kapcsolatos óvatosságra hívja fel a figyelmet.

2. példa: Németországban a dinamikus beszerzési rendszereket meglehetősen bonyolultnak tartják, mivel a résztvevők köre nagyon dinamikusan és nyíltan változik. Ezenkívül úgy vélik, hogy a dinamikus beszerzési rendszerek nagyobb árnyomást gyakorolnak majd az ajánlattevőkre, ami kevésbé vonzóvá teszi őket számos vállalat számára, és ezáltal csökkenhet a verseny.

Franciaország példája a DBR egy másik hátrányára hívja fel a figyelmet.

3. példa: Jelenleg a francia központi beszerző szervek nagyon ritkán használnak dinamikus beszerzési rendszereket. A központi beszerző szerv szerződésai normál eljárásban jönnek létre (nagyon gyakran keretmegállapodásokkal), és amikor a szerződést aláírják, az áruk bekerülnek a központi beszerző szerv elektronikus katalógusába. A dinamikus beszerzési rendszer nagyon ritka használatát az indokolja, hogy szükséges nagyszámú kkv-t beszállítóként fenntartani. A dinamikus beszerzési rendszerek a nagyvállalatokat részesítik előnyben a kkv-kkal szemben.

Az Egyesült Királyságban az alacsony értékű beszerzésekre külön könnyített DBR-szabályokat hoztak létre.

4. példa: A dinamikus beszerzési rendszereket már használják a könnyített rendszerbe tartozó számos szolgáltatásra. A Bevan Brittan elemzése⁵ szerint az EU Hivatalos Lapjában (OJEU) közzétett hirdetmények áttekintése rávilágít, hogy számos dinamikus beszerzési rendszert alkalmaznak az iskolákhoz és szociális ellátásokhoz kapcsolódó szállítási szolgáltatásokra. Számos dinamikus beszerzési rendszer vonatkozik a foglalkozási terápiais berendezésekre és árukra, valamint a szociális ellátó szolgáltatások széles körére, amelyeket gyakran osztanak fel kategóriákra. Van némi bizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy mely jogszabályi rendelkezések vonatkoznak a könnyített rendszerben

⁵ Elérhető: www.bevanbrittan.com/insights/articles/2016/procurement-byte-dynamic-purchasing-systems-dps-1-planning-for-a-dps/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

beszerezhető szolgáltatásokra és következésképpen a könnyített rendszerű dinamikus beszerzési rendszerekre. Világos, hogy a részletes eljárási előírások nem alkalmazandók, ezért nem határoztak meg konkrét eljárási formát, és a dinamikus beszerzések létrehozására vonatkozó rendeleteket és a korlátozott eljárás szabályait nem kell teljes mértékben követni. Ez tekintélyes rugalmasságot biztosít, amikor valamely ajánlatkérő hatóság könnyített rendszerű dinamikus beszerzési rendszert hoz létre, bár akkor is be kell tartania az EU-szerződés szerinti elveket.

Javaslat: Az osztrák példa jól mutatja, hogy a dinamikus beszerzési rendszer bevezetését is részletes piaci elemzés kell, hogy megelőzze, hiszen az előminősítési rendszer azt eredményezi, hogy ajánlatokkal az ajánlatkérők nem találkoznak, azaz a DBR-ben nagyobb önállóságot kaphatnak, vagy éppen kevesebb adminisztrációt tudnak „kiszervezni” a központi beszerző szervezet számára. Az egy ajánlattevő számára odaítélt keretmegállapodás kivételes megoldás. A német példa felhívja a figyelmet a DBR-rel kapcsolatos óvatosságra, és nem szorgalmazza a központi beszerző szervezetnél a feltétel nélküli bevezetést, amely megfontolást igényel. A mérleg tehát egyelőre egyértelműen a keretmegállapodásos eljárás felé billen. A francia példa egyenesen arra hívja fel a figyelmet, hogy a dinamikus beszerzési rendszerek a nagyvállalatokat részesítik előnyben a kkv-kkal szemben, míg az Egyesült Királyságban külön könnyített szabályok vonatkoznak az alacsony értékű DBR-re a felhasználás elősegítése érdekében.

3.2.3. A felek közötti elektronikus kommunikáció

Az ajánlatkérők és a központi beszerző szervezetek, valamint a szállítók és a központi beszerző szervezetek közötti kommunikáció a gördülékeny együttműködés alapja a közbeszerzésben is. Jellemzően már elektronikus útra terelték mindezt a nagy európai ajánlatkérők. Van, ahol a modernizáció útja egyértelműen a központi beszerző szerv segítségével történt.

1. példa: Ausztriában a Bundesbeschaffungs GmbH-nál az elektronikus közbeszerzés alkalmazása általánosságban igen fejlett. A felek közötti kommunikáció nagy része elektronikusan zajlik, és 2004 óta még a keretmegállapodásokból történő egyedi lehívásokat is elektronikusan végzik.

2. példa: Németországban széles körű gyakorlat a pályázati dokumentáció elektronikus biztosítása és letöltése. Az interoperabilitási problémák megszüntetése érdekében létrehozták az „XVergabe” projektet. A projektet Észak-Rajna–Vesztfália tartomány és a BMI közbeszerzési hivatala, a BBA vezeti. A projekt célja, hogy megalapozzák az egységes ajánlattétel előfeltételeit a különféle platformokon. Létrehozták a platformsemleges adat- és cserefolyamat szabványát az ajánlattevő ügyfelek és az odaítélő platformok között. Ennek nagyobb fokú ajánlattevői elfogadáshoz és a digitális eljárásban való nagyobb részvételhez kell vezetnie. 2015. június 17-én az ügynevezett Informatikai Tervezési Tanács nemzeti szabványként létrehozta mindezt Németországban. A szabványt még nem vezették be. Ennek megvalósítását európai szinten is vizsgálják. A BBA 2016. szeptember 27-én megállapodott a többi érintett szervvel és az odaítélő platformok magánszolgáltatóival az „üzletszabályzatról”. Ennek célja a szabvány fejlesztésében való hosszú távú együttműködés biztosítása. Valamennyi tartomány rendelkezik a saját elektronikus közbeszerzési platformjával, és számos magánplatform is létezik. Valamennyi központosított beszerző ügynökség használja a termékkatalógusokat és a webáruházat a tételek beszerzéséhez. Az elektronikus közbeszerzés most és a jövőben is kötelező. Az elektronikus közbeszerzés kötelezettsége hatékonyabbá teszi a folyamatot, véget vet a papíralapú beszerzésnek és a papíralapú dokumentumok küldésének. A legutóbbi reform kötelezővé tette az elektronikus aláírások használatát. Összességében a kisebb ajánlatkérő hatóságok kerültek az elektronikus katalógusok és a dinamikus beszerzési rendszerek viszonylag ismeretlen módszereit. Most azonban törvényi szinten eltérően szabályozzák az elektronikus katalógusokat, és a magánvásárlók 75%-a is elektronikus katalógusokat használ. Ezek nagymértékben leegyszerűsítik a beszerzést. Ez egy speciális instrumentumot jelent az odaítélési eljárásban. Ily módon az ügyfél csak elektronikus katalógust tud benyújtani a szállítóknak. Ez a módszer óriási mértékben felgyorsítja a szabványosított termékek beszerzésének folyamatát, ami csökkenti a humánerőforrás-költségeket. Továbbá, az elektronikus katalógusok használhatók a keretszerződések vagy a dinamikus beszerzési rendszerek kezelésére is.
3. példa: A Svéd Nemzeti Pénzügyi Gazdálkodási Hatóság, az ESV (Ekonomistyrningsverket)⁶ felel az e-közbeszerzési gyakorlat

⁶ Angolul elektronikusan elérhető: www.esv.se/english/ (A letöltés dátuma: 2018. 02. 08.)

végrehajtásáért a svéd központi kormányzatban. Az ESV támogatást és információt nyújt az állami szervezeteknek és az iparnek az elektronikus megrendelésre és pályáztatásra történő áttérés folyamatában. Első lépésként az e-számlázást vezették be a kormányzati szerveknél, ezután a második fázisban az e-megrendelés terjedt el. Az e-számlázás gyakorlatát 2008-ban indították el. A harmadik fázis még folyamatban van, mivel ez a kompetitív pályáztatási eljárás elektronikus eszközeinek a kifejlesztése. Elektronikus eszközöket vezetnek be a közbeszerzési folyamatba, hogy javítsák a folyamat hatékonyságát a megrendeléstől a leszállításig és a számlák kezeléséig. A kormány rendelkezései szerint valamennyi kormányzati szervnek 2014-ig meg kellett oldania az áruk és szolgáltatások elektronikus megrendelését.⁷ A svéd kormány fontos módszerként tekint az elektronikus eszközök bevezetésére az országos közigazgatás általános hatékonyságának javítására és az állami szervek számára árut és szolgáltatást nyújtók munkájának elősegítésére.

4. példa: Franciaországban, mivel a katalógus online elérhető, a kommunikáció nagyrészt elektronikus. Vannak kivételek bizonyos szolgáltatásoknál, illetve amikor az UGAP-ot megbízzák valamely konkrét eljárás lefolytatására. A számlák több mint fele már elektronikus. Az egyetlen valódi innováció az elektronikus kommunikációt illetően egy nagyon jelentős lépésből adódik, amelyet az új irányelvek végrehajtása kapcsán tettek meg. Az új rendszer a biztonság szintjét egyes fokozatúra csökkentéssel, aminek az volt a következménye, hogy az ajánlattevők felhatalmazást nyertek, hogy ajánlataikat egyszerű bejelentkezéses/jelszavas rendszerben nyújtsák be. Korábban ez a rendszer csak uniós értékhatár alatti beszerzéseknél volt lehetséges, és mindenféle bonyodalom nélkül jól működött.
5. példa: A közbeszerzési folyamatok többségét az Egyesült Királyságban már elektronikusan végzik. Az Egyesült Királyságban számos beszerző szerv és ágazat számára kötelező az elektronikus beszerzés, ideértve a Nemzeti Egészségügyi Szolgálatot (NHS) is. Általános szabályként és az átláthatóság elvével összhangban az ajánlatkérő hatóságok és a közbeszerzési folyamatban részes felek közötti minden kommunikációt a folyamatban részt vevő más felek számára is elérhetővé kell tenni. Ezt általában úgy érik el, hogy a kommunikációt releváns közbeszerzési

⁷ Angolul elektronikusan elérhető: www.avropa.se/topplankar/In-English/ (A letöltés dátuma: 2018. 02. 08.)

portálokon, például a NEPO-n keresztül hajtják végre. Vannak korlátozott kivételek ezen alapszabály alól, például amikor az egyik fél azzal érvel, hogy a megadott információ üzletileg érzékeny, vagy valamely fél megtámadja a közbeszerzési eljárást.

6. példa: Romániában a központosított beszerzési rendszerben a felek közötti kommunikáció már 2016 júniusa előtt is kizárólag elektronikus eszközökkel zajlott, és a rendelkezésre álló jelentések e tekintetben nem jeleznek semmilyen incidenst.
7. példa: Spanyolország példája azért nagyon fontos, mert a közigazgatási szervek közötti kommunikáció elektronikus útra terelése során nemcsak a közbeszerzési szabályokra, hanem a közigazgatási eljárási szabályokra is koncentráltak. Spanyolországban a közbeszerzési központok közötti kommunikáció elektronikusan zajlik. A közbeszerzési központok közötti minden kapcsolat a közbeszerző központtal való felvétellel kezdődik. 2016. október 2-től Spanyolországban minden igazgatási nyilvántartásnak elektronikus formátumúnak kell lennie (a tenderek átvételének kivételével). Nem az irányelv átvétele történt meg, hanem a közigazgatási eljárásra vonatkozó jogszabályokat módosították.

Javaslat: Az elektronikus közbeszerzés hazai megvalósítása során szükséges a központi beszerző szervezeteket kvázi „kiemelt közbeszerzőként” kezelni és a kormányzati elvárásokat egyértelművé tenni, akár kormányhatározatban lefektetni. A központi beszerző szervezeti adatszolgáltatás, hatékonyságmérés, oktatási, saját stratégia-alkotási tevékenység elvárása ma már alapvetés Európában. Az európai trend a központi beszerző szervezetek fontosságának növekedése, elsősorban megtakarításméréssel, hatékonyságméréssel összekötött ellenőrzés keretében. Egyetlen európai országban sem ellenőrzik közvetlenül a központi beszerző szervezetek minden eljárását.

3.2.4. Adatelemzés, adatok birtoklása

Az alábbiakban olyan példát látunk, amely felhívja a figyelmet az adatelemzés fontosságára, a központi beszerző szervezetekkel kapcsolatos állandó beszámoló és elemző tevékenység szerepére, vagy éppen annak hiányára.

1. példa: Szlovákiában az általános közzétételi kötelezettségeket illetően a közbeszerzési törvénynek a közbeszerzési hirdetményekre vonatkozó szabályozása megegyezik az irányelv és a hirdetmények közzétételéről

szóló rendelet vonatkozó rendelkezéseivel. Ezenkívül kötelező valamennyi közbeszerzési szerződés közzététele a Szerződések Központi Nyilvántartásában. Ezen túl a központi beszerző szervezeteket nem kötelezték más feladatra az adatok gyűjtésével vagy elemzésével kapcsolatban. A központi beszerző szervezetek, ideértve a Belügyminisztériumot is, nem kötelesek a központosított beszerzés adatait elemezni, vagy összegző statisztikákat biztosítani. Nincsenek információk a közbeszerzés általános statisztikáiról. Sem a Szlovák Statisztikai Hivatal, sem a Közbeszerzési Hivatal nem gyűjt adatokat a központosított közbeszerzésről. E vonatkozásban minden információt a hirdetésekben, a beszerzési dokumentumokból és az odaítélt szerződésekből kell kivonni, majd tovább elemezni. A központosított beszerzésről ez idáig nagyon korlátozott mennyiségű információt dolgoztak fel bizonyos nem kormányzati szervezetek.⁸

Mivel a központosított közbeszerzés egyik fő célja jobb ár-érték arány elérése, az adatelemzés alapvető fontosságú annak megerősítéséhez, hogy vajon a központosított beszerzés valóban hozni tudja-e a széles körben elvárt megtakarításokat és a professzionálisabban levezetett pályázatokat. Az adatelemzésnek kulcsszerepe van a rendszer további finomításában és a folyamatok strukturálásában. Az adatelemzésnek nemcsak arra kell kiterjednie, hogy „milyen értéken ajánlottak fel árukat/szolgáltatásokat”, hanem arra is, hogy ténylegesen miként valósultak meg. Az adatelemzést nem szisztematikus módon végzik (és úgy tűnik, hogy ez a helyzet áll fenn), az előnyök megkérdőjelezhetők, de a lehetséges szintet legalábbis nem érik el.

2. példa: Franciaországban a központi beszerző szerv honlapja az egyetlen kapcsolat a végső beszállítóhoz. Így a beszállító az, aki adatokat kezel ügyfeleiről még akkor is, ha az árukat a központi beszerző szerv fizeti. A szállító és a végleges ügyfél közötti kapcsolatot mindig fenntartják a szavatossági rendelkezések és az értékesítés utáni szolgáltatások miatt. Ez azt jelenti, hogy még akkor is van kapcsolat a szállító és a végleges ügyfél között, ha a központi beszerző szerv választja ki és fizeti a szállítót. E kapcsolat révén vannak adatok, amelyeket a szállító kezelhet.

⁸ Lásd például a Transparency International szlovákiai szervezete által 2012-ben kiadott tanulmányt. Elérhető (csak szlovákul): www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/TIS_Efektivne-spolocne-obstaravanie-viacerych-obstaravatelov.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

3. példa: A legtöbb uniós országtól eltérően Svédország nem rendelkezik saját nemzeti közzétételi adatbázissal. Az országosan karbantartott adatbázis helyett több kereskedelmi közzétételi adatbázis létezik. A Visma Commerce AB egyike a terület főszereplőinek, és más adatbázisokkal együttműködve képes arra, hogy valamennyi Svédországban közzétett beszerzésről adatot szolgáltatson.

Javaslat: A közbeszerzési adatokhoz való hozzáférés mellett egyre nagyobb szerepet kell, hogy kapjon az adatelemzés, adatbányászat, megtakarításbecslés. Nem utasítandó el azonnal a szállító által karbantartott katalógus vagy a szállítói adatszolgáltatás, amely természetes módon része az elektronikus közbeszerzésnek. Az elektronikus katalógusok építésének, fejlesztésének elősegítése és előírása a központi beszerző szervezetek számára szükséges feltétel.

3.2.5. *Elektronikus katalógusok használata*

1. példa: Szlovákiában általánosságban szólva, az irányelv elektronikus katalógusokról szóló rendelkezései megfelelnek a közbeszerzési törvény vonatkozó rendelkezéseinek.⁹ A Belügyminisztérium által szervezett központi beszerzések példái között nem alkalmaztak elektronikus katalógust. Tekintettel az eljárások beszerzési tárgyaira, amelyek korlátozott tételemennyiségekre vonatkoztak, a katalógusok alkalmazása nem tűnik szükségesnek.
2. példa: Franciaországban központosított beszerzésnél az elektronikus katalógusok használata a szabály. A fő kérdés a nagyon tág katalógusokkal rendelkező szállítók kiválasztása. A katalógus minden egyes darabjára nem lehet szállítókat kiválasztani, így az a gyakorlat, hogy kiválasztanak minden egyes pályázathoz bizonyos számú szállítót ugyanarra a jelentős termékcsoporthoz, és ennek alapján történik a kiválasztás. A keretmegállapodásban általában szerepel olyan kikötés, hogy az ajánlattevő a katalógus minden egyes tételét a szerződés teljes időtartama alatt előre meghatározott kedvezményes áron értékesíti. Ez a rendszer nem biztosít teljes körű védelmet a túlárazott tételek kockázata ellen, valós védelem azonban az elektronikus katalógussal kombinált többes keretmegállapodás. Ekkor a beszerző maga

⁹ Lásd közbeszerzési törvény 30. szakasz és az irányelv 3. cikke.

hasonlíthatja össze az általa igényelt tételeket, és szabadon választhat az előre kiválasztott beszállítók között.

3. példa: Az Egyesült Királyságban az e-katalógusokat főleg a gyakran pótoltt közvetett áruk és szolgáltatások beszerzéséhez használják, de ezek beszerzési útmutatóul is szolgálhatnak a bonyolult, ritka és értékes beszerzések elősegítésére (CIPS: tartalom- és katalóguskezelés).¹⁰ Ezek e-beszerzési eszközök, amelyek lehetővé teszik valamennyi részt vevő ajánlattevő számára, hogy elektronikusan mutassák be és szervezzék az ajánlatukra vonatkozó információt ugyanazon formátumban. Ez elősegíti az ajánlatok közötti összehasonlítást, ami azt is jelenti, hogy az ajánlatok automatikusan értékelhetők a beszerző e-beszerzési rendszerével. Az ajánlatkérő hatóságok előírhatják, hogy az ajánlatokat elektronikus katalógus formájában prezentálják, vagy azok tartalmazzanak elektronikus katalógust (PCR 2015 36. szakasz, (1) bekezdés). Keretmegállapodás igénybevétele esetén az ajánlatkérő hatóságok előírhatják, hogy konkrét szerződések esetén a verseny újra megnyitása aktualizált katalógusok alapján történjen (PCR 2015 36. szakasz, (6) bekezdés). A PCR 2015. 36. szakasz, (7)–(10) bekezdése szabályozza, hogy az ajánlattevők miként aktualizálhatják katalógusaikat.
4. példa: Portugáliában az egészségügyi közbeszerzésekre létrehozott SPMS tevékenységének nagy része a kórházak által felhasznált általános termékeket (gáz, energia stb.) vagy a gyógyszerek mellett orvosi eszközöket és néhány speciális orvosi fogyóeszközt (kesztyűk stb.) érint. Az SPMS által elfogadott legtöbb eljárás több gazdasági szereplővel létrehozott keretmegállapodást jelent, de kísérleteznek innovatív eljárásokkal, nevezetesen a dinamikus beszerzési rendszerrel és a „kvázi piac”-koncepció alkalmazásával egy olyan keretmegállapodás felhasználásával, amelyben teljeskörűen meghatározzák a szolgáltatásokat, és több szolgáltatót vesznek igénybe, minden egyes betegnek felkínálva a lehetőséget, hogy az elektronikus katalógusból maga válassza ki a szolgáltatót.

Javaslat: Az elektronikus katalógus alkalmazása ma már messze nem az ajánlattételt segíti csak, hanem lehetővé teszi a beérkezett ajánlatok (aktualizált

¹⁰ Elérhető: www.cips.org/Knowledge/Procurement-topics-and-skills/eCommerce--systems/E-sourcing-E-procurement-systems-P2P/Catalogue-Management/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

elektronikus katalógusok) összehasonlítását. A nyilvános katalógus lehetővé teheti, hogy egyértelművé váljon, milyen mennyiség esetében jut kedvezményesebben az ajánlatkérő az érintett beszerzési tárgyhoz. A dinamikus beszerzési rendszerekben az elektronikus katalógusok alkalmazása során több esetben csak katalógust hasonlítanak össze az intézmények, egyszerűsítve ezzel az ajánlatkérés és ajánlattétel folyamatát, ami egyben követhetővé és nagymértékben gyorsíthatóvá teszi a központosított közbeszerzésben történő tevékenységét az intézményeknek. Az elektronikus katalógusok használatának elősegítése tehát gyorsabbá, gördülékenyebbé és ellenőrizhetőbbé teszi a központosított közbeszerzést.

Vákát oldal

Összefoglaló

A hazai központosítás története a 90-es évek végére nyúlik vissza, így tapasztalataink, sikereink az elektronikus katalógusok építése, a nagyszámú ajánlatkérővel való kommunikáció és a sokszínű termék- és szolgáltatáskezelés tekintetében Kelet-Közép-Európában egyedülállónak tekinthetők. A hazai fejlődés azonban részben megtorpant, részben szembesült saját korlátaival, részben információhiányból, félreértésből adódóan keresett olyan új utakat, amelyek követése vagy éppen elhagyása megújuláshoz, a szolgáltatási színvonal, hatékonyság növekedéséhez vezethet.

A nemzeti szakértők bevonásával végzett kutatás eredményeként egyértelműen kijelenthető, hogy a központi beszerző szervezeteket az Európai Unió vizsgált tagállamai kivétel nélkül valamilyen módon fejlesztik, vagy tervezik kialakítani. A trend a központi beszerző szervezetek általános erősödése. Egyes tagállamokban elsősorban kulturális okokból az ajánlatkérők természetes szerveződésével alakul ki, míg máshol, akár párhuzamosan központilag is szervezett beszerző szervezetet hoztak létre. A specializált szervezetek, azaz egy adott beszerzési tárgycsoporttal foglalkozó szervezetek jelenléte egyedül az egészségügyben jellemző.

A keretmegállapodásos eljárások alkalmazása egyértelmű, hasonló problémákkal, mint a hazai központosított közbeszerzési rendszerben. A jellemző beszerzési tárgyak hasonlóak a hazai központosított közbeszerzés beszerzési tárgyköréhez. A keretmegállapodásos eljárásban elért árak problémája, az ajánlatkérők szabadságfoka, a csatlakozás feltételei sokszínűek. A központosított közbeszerzés jellemzően nem kötelező, ezzel együtt egy szolgáltató szerep hárul a központi beszerző szervezetre. A szervezet ezáltal kénytelen kiszolgálni és pontos igényfelmérést végezni saját érdekében. A költségmegtakarítás számítási metodikája is változó. Van, ahol kifejezetten nem mérik, mert nem tartják reálisnak, hiszen minden központi beszerző szervezet képes kimutatni hatékonyságjavulást. A központi beszerző szervezetek egyik legliberálisabb megoldása a finn modell, ahol egy állami tulajdonú vállalat, de profitorientált módon szolgálja ki az ajánlatkérőket. A gyakoribb azonban a nonprofit jelleg, mint például

Franciaországban. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a szolgáltatás ingyenes lenne, sőt, a 0,5-2% mértékű díj alkalmazása jellemző a piacon.

A szolgáltatás mellett egyre gyakoribb a központi beszerző szervezetek egyfajta *think-tankként* való alkalmazása, azaz *policyalkotáshoz*, hatékonyságnöveléshez, tanulmányok készítésére, piacfelméréshez használják tudásukat. A központi beszerző szervezetekben – ahonnan információt tudunk szerezni – a fluktuáció nem túl nagy, ugyanis a kormányzati standard bérekhez képes általában jobban fizetik a szakértőket. A nemzetközi szerepvállalás ott, ahol nagy központi beszerző szervezet létezik, kötelező. Az európai közbeszerzési térben az olasz, finn, brit központi beszerző szervezetek alkalmazottai aktívan jelen vannak, az úgynevezett Központosított Közbeszerzési Intézmények (CPB network) együttműködésében részt vállalnak, az egyes bizottsági munkacsoportokban saját központi beszerző szervezetük nevében lépnek fel. Az aktivitást a kormányzatok szívesen veszik, hiszen kormányzati, jogalkotói szemszögből nehezebb közvetlen gyakorlati tapasztalatokat közvetíteni, míg a központi beszerző szervezeteknek ebben nagyobb szabadságuk van.

A vizsgált országokban változó a kötelező és a nem kötelező vagy nem teljes mértékben kötelező központosítás alkalmazása. A kötelezés lazább, vagy szűk termékört érint, az országok többsége jellemzően nagyobb szabadságot biztosít az intézményeknek. A nem kötelező központosított közbeszerzés is számonkérhető, hiszen kiderül, hogy az ajánlatkérőket milyen sikeresen képes kiszolgálni a rendszer. A szolgáltatásfejlesztés, ügyfélszolgálat adottság, ugyanakkor egyre többször társul általános tanácsadással az ajánlatkérők felé. Azok a modellek, ahol szükséges közvetlen felhatalmazást adni egyedileg a központi beszerző szervezetnek, mint például Csehországban, nem jellemzők. A jogszabályi háttér általában stabilabb, új szervezeteket ritkán hoznak létre, inkább a regionális önkéntes központosítás miatt jellemző az új szervezetek megjelenése. Több esetben a rossz tapasztalatok miatt történt átszervezés, de a központosított közbeszerzés megszüntetését a közelmúltban egy tagállam sem határozta el, hanem inkább ezt bővítette.

Az új európai irányelvek elsősorban a közös közbeszerzések fontosságára koncentrálnak, és elvi értelemben előnyben részesítik az ajánlatkérők természetesen kialakult, sokszor intézményileg nem is szervezett formációját. Finnországban, Svédországban ezek az önszerveződések hagyományosan jól működnek, azonban elterjedtebbek a kormányzati szerepvállalással, állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok vagy éppen minisztériumi hatáskörben működő központi beszerző szervezetek. A nagyobb, szolgáltató

jellegű működés általában nem minisztériumi keretek között valósul meg. Gyakori, hogy minisztériumok a saját fennhatóságuk alatt álló szervezeteknek központilag beszereznek, amely modell például Szlovákiában elterjedt, de valójában a hagyományos értelemben vett központi beszerző szervezet minisztériumokon átívelő jelleggel működik.

Az elektronikus közbeszerzés a központi beszerző szervezetek esetében természetes, az elektronikus katalógusok elterjedtek. A hazai KEF-katalógus ebben a körben a fejlettebbek közé tartozik. A dinamikus beszerzési rendszerre való átállást elsősorban nem az elektronikus közbeszerzés alulfejlettsége akadályozza, hanem a DBR korlátai és előminősítésen alapuló gyakorlatának kiforratlansága. Esetenként fokozatosan kívánnak áttérni egyes központi beszerző szervezetek a dinamikus beszerzési rendszerekre, de csak részben, azaz párhuzamosan a keretmegállapodásos eljárások alkalmazása is fennmarad.

A fejlettebb központi beszerző szervezetek is vegyesen fejlesztenek saját rendszert, vagy alkalmaznak szolgáltatót. Az adattartalom azonban a központi beszerző szervezet tulajdona. A nyilvánosságra vonatkozó szabályokat hasonlóképpen veszik komolyan, mint saját jogalkotóit. Azonban az európai, például szerződések nyilvánosságára vonatkozó gyakorlat túlzottan sokszínű, és kevésbé a szerződéses regisztereken alapul. Ezért nem lehet egyelőre túlzottan sokat elvárni a központi beszerző szervezetektől, amennyiben az általános nyilvánosságra vonatkozó gyakorlat sem túlfeljelt a tagállamoknál.

A rugalmas, inkább önkéntes alapon szerveződő északi modell, a központosítást támogató, de azt nem kötelezően alkalmazó nyugat-európai és az erősen központosított dél-európai mellett a keleti, kelet-közép-európai gyakorlat alulfejlettnek tekinthető. A kialakulatlan szervezetek, szakemberhiány, az európai közbeszerzési térben való láthatatlanság rányomja bélyegét régióink központosított közbeszerzéssel kapcsolatos fejlettségi színvonalára.

Az európai tapasztalatok arra hívják fel a figyelmet, hogy egyre nagyobb mértékben támaszkodnak az egyes államok ajánlatkérői központi beszerző szervezetekre, amelynek során díj ellenében számon is kérik igényeiket, szolgáltatási színvonalukat. A központi beszerző szervezetek ennek megfelelően egyre aktívabbak Európában is, osztják meg tapasztalataikat, vezetik be dinamikus beszerzési rendszereiket, tesznek javaslatot jogszabály-módosítás vagy katalógusfejlesztés, vagy éppen az elektronikus közbeszerzési rendszer ajánlatkérő-barát kialakítása vonatkozásában. A kiemelt szerep elsősorban annak szól, hogy a központi beszerző szervezetek

segítségével kívánnak az egyes tagállamok adminisztrációt csökkenteni, információhoz jutni és segítséget nyújtani az ajánlatkérőknek.

A kutatás során sikerült felmérni 13 EU-tagállam központosított közbeszerzési szabályozását, intézményrendszeri háttérét, az alkalmazott beszerzési folyamatokat, és választ kaptunk a központi beszerző szervezeteket és döntéshozókat leginkább foglalkoztató, a finanszírozással, szervezethez, szakértelemmel kapcsolatos kérdéseinkre is.

Az elektronikus közbeszerzésben egyértelműen élen járnak a központi beszerző szervezetek, különösen ezért lényeges a szerepük a kötelező elektronikus közbeszerzés bevezetése során az Európai Unióban. Meglepetésre azonban elektronikus katalógussal csak a fejlettebbek rendelkeznek és ennek megfelelően dinamikus beszerzési rendszert is kevesen alkalmaznak ez idáig. A központi beszerző szervezetek modernizációs törekvéseit kivétel nélkül mindegyik tagállam támogatja, és modelltől függően finanszírozza. A trend az elektronikus katalógusok elterjedése, használata, fejlesztése és a szállítók bekapcsolása a folyamatba. Valójában itt a KEF tevékenysége a szervezetet a fejlettebb központi beszerző szervezetek közé emeli.

Pontosan ezért, tekintettel az elektronikus közbeszerzés sürgető fejlesztésére, a KEF saját elektronikus katalógusát és szolgáltatásait már létező példaként érdemes felhozni. Az elektronikus katalógusok továbbfejlesztésére égető szükség van minden központi beszerző szervezetnél, továbbá szükséges olyan, a központi beszerző szervezetekre vonatkozó stratégia, amely ezeknek a szervezeteknek a modernizációs törekvéseit elősegíti. Gondolunk itt a dinamikus beszerzési rendszerek bevezetésének (nem kötelező jellegű) vizsgálatára, az elektronikus katalógus fejlesztése (különösen ÁEEK), szolgáltatás színvonalának emelésére (KEF, ÁEEK, NKOH). A tevékenységek ellenőrzése során pedig a szervezetek adatszolgáltatási kötelezettségét kell erősíteni, hiszen egyrészt összehasonlíthatatlan jelenleg, nem kommunikálják a KH éves tájékoztatójában, továbbá az egyes szervezeteknél rendelkezésre álló adatok alátámaszthatnak olyan egyéb célokat, amelyeket egyébként az Európai Bizottság számonkér hazánkon.

Az osztrák példa jól mutatja, hogy a dinamikus beszerzési rendszer bevezetését is részletes piaci elemzés kell, hogy megelőzze, hiszen az előminősítési rendszer azt eredményezi, hogy ajánlatokkal az ajánlatkérők nem találkoznak, azaz a DBR-ben nagyobb önállóságot kaphatnak, vagy éppen kevesebb adminisztrációt tudnak „kiszervezni” a központi beszerző szervezet számára. Az egy ajánlattevő számára odaítélt keretmegállapodás kivételes megoldás. A német példa felhívja a figyelmet a DBR-rel kapcsolatos

óvatosságra, és nem szorgalmazza a központi beszerző szervezetnél a feltétel nélküli bevezetést, amely megfontolást igényel. A mérleg tehát egyelőre egyértelműen a keretmegállapodásos eljárás felé billen. A francia példa egyenesen arra hívja fel a figyelmet, hogy a dinamikus beszerzési rendszerek a nagyvállalatokat részesítik előnyben a kkv-kkal szemben, míg az Egyesült Királyságban külön könnyített szabályok vonatkoznak az alacsony értékű DBR-re, a felhasználás elősegítése érdekében.

Fentiek alapján kijelenthető, hogy az elektronikus katalógus alkalmazása ma már messze nem az ajánlattételt segíti csak, hanem lehetővé teszi a beérkezett ajánlatok (aktualizált elektronikus katalógusok) összehasonlítását. A nyilvános katalógus lehetővé teheti, hogy egyértelművé váljon, milyen mennyiség esetében jut kedvezményesebben az ajánlatkérő az érintett beszerzési tárgyhoz. A dinamikus beszerzési rendszerekben az elektronikus katalógusok alkalmazása során már több esetben csak katalógust hasonlítani össze az intézmények, egyszerűsítve ezzel az ajánlatkérés és ajánlattétel folyamatát, ami egyben követhetővé és nagymértékben gyorsíthatóvá teszi a központosított közbeszerzésben történő tevékenységét az intézményeknek. Az elektronikus katalógusok használatának elősegítése tehát gyorsabbá, gördülékenyebbé és ellenőrizhetőbbé teszi a központosított közbeszerzést. A hangsúly tehát először a katalógusok kialakításán és másodsorban a keretmegállapodásos rendszerek DBR-ré alakításán kell, hogy legyen.

Vákát oldal

Felhasznált irodalom

- BLAIR, Robert – JANOUSEK, Christian L. (2013): Collaborative Mechanisms in Inter-local Cooperation: A Longitudinal Examination. *State and Local Government Review*, Vol. 45, No. 4. 268–282.
- ERIKSSON, Per Erik – WESTERBERG, Mats (2011): Effects of Cooperative Procurement Procedures on Construction Project Performance: A conceptual framework. *International Journal of Project Management*, Vol. 29, No. 2. 197–208.
- ERRIDGE, Andrew (2000): Public Procurement. *Public Policy and Administration*, Vol. 15, No. 4. 14–24.
- ESSIG, Michael (2000): Purchasing consortia as symbiotic relationships: developing the concept of „consortium sourcing”. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 6, No. 1. 13–22.
- GPP Toolkit: Green Public Procurement Toolkit. Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_factsheet_joint_procurement.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)
- GRUDINSCHI, Daniela – SINTONEN, Sanna – HALLIKAS, Jukka (2014): Relationship risk perception and determinants of the collaboration fluency of buyer-supplier relationships in public service procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 20, No. 2. 82–91.
- GULATI, Ranjay – SYTCH, Maxim (2007): Dependence asymmetry and joint dependence in interorganizational relationships: effects of embeddedness on a manufacturer’s performance in procurement relationships. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 52, No. 1. 32–69.
- HAVIGHURST, Clark C. (1995): Antitrust Issues in the Joint Purchasing of Health Care. *Utah Law Review*, No. 2. 409–450.
- Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról [Hivatalos Lap C 11., 2011.1.14.]. Elérhető: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/l26062_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)
- KAMANN, Dirk Jan – VAN DER VAART, Taco – DE VRIES, Jan (2004): *Joint purchasing: theory and practice*. International IPSERA Conference.

- KIM, Kyung Kyu et al. (2012): Knowledge Complementarity and Knowledge Exchange in Supply Channel Relationships. *International Journal of Information Management*, Vol. 32, No. 1. 35–49.
- KIM, Taebok – HONG, Yushin – CHANG, Shoo Joung (2006): Joint economic procurement – production-delivery policy for multiple items in a single-manufacturer, multiple-retailer system. *International Journal of Production Economics*, Vol. 103, No. 1. 199–208.
- KISS János – VÖRÖSMARTY Gyöngyi (2014): *Beszerczés az innováció támogatásában*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet Versenyképesség Kutató Központ. TM 88. sz. műhelytanulmány. Elérhető: http://edok.lib.uni-corvinus.hu/444/1/TM88_Kiss_Vorosmarty.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)
- LEAP Toolkit – *Local Authority Environmental Management and Procurement Taken from Local Authority Procurement. A research report, commissioned by the United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister* (S. a.). Elérhető: www.leap-gpp-toolkit.org/index.php?id=43 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)
- MUDAMBI, Ram – SCHRÜNDER, Claus Peter – MONGAR, Andrew (2004): How co-operative is co-operative purchasing in smaller firms? Evidence from United Kingdom engineering SMEs. *Long Range Planning*, Vol. 37, No. 1. 85–102.
- NORMANN, Hans Theo – RÖSCH, Jürgen – SCHULTZ, Luis Manuel (2015): Do Buyer Groups Facilitate Collusion? *Journal of Economic Behavior and Organization*. Vol. 109, 72–84.
- O'BRIEN, Jonathan (1995): Joint Utility Purchasing: A Case Study Lane Electric Cooperative. *Management Quarterly*, Vol. 36, No. 1. 21.
- PWC-Ecorys (2011): *Public Procurement in Europe – Cost and Effectiveness. A study on procurement regulation*. Prepared for the European Commission By PWC-Ecorys. Elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)
- ROLFSTAM, Max (2012): Good Rules of Bad Rules in Public Procurement of Innovation: But is it Really the (Right) Question? *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 13, No. 2. 109–129.
- WANG, Xuan – ZHONG, Weijun – MEI, Shue (2005): An analysis on the benefits of joint procurement in e-commerce environment. *Chinese Journal of Management Science*, Vol. 13, No. 4. 56–62.
- WANG, Xuan – ZHONG, Weijun – MEI, Shue (2006): Analysis of joint procurement coordination mechanism through quantity discounts. *Journal of Southeast University (Natural Science Edition)*, Vol. 31, No. 1. 168–173.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztő: Szabó Ilse

Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5945-32-8 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5945-33-5 (elektronikus)

A központosított közbeszerzés lehetőségei az európai irányelvi változások és a hazai jogszabályi környezet fejlődésével nagymértékben kiszélesedtek. A kötelező elektronikus közbeszerzés első szereplői kifejezetten a központi beszerző szervezetek voltak. Hazánkban az elektronikus katalógusok és az elektronikus árlejtés alkalmazásával eleve hamarabb vezettek be elektronikus beszerzési módszereket, majd alkalmaztak keretmegállapodásos eljárást. A dinamikus beszerzési rendszerek megismerése és bevezetése a mindennapi gyakorlatba, valamint az elektronikus katalógusok szélesebb körű felhasználása elsősorban azon központi beszerző szervezetek számára fontos, amelyek újonnan kezdik el működésüket, vagy az elmúlt években fogtak bele sajtóportál-fejlesztésbe. Tanulmányunk ezt a fejlődést kívánja szakmailag alátámasztani és támogatni.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE