

EU-kompatibilis közbeszerzési rendszer

Berényi Lajos, a Közbeszerzések Tanácsa elnökének tájékoztatója

Európai Unióhoz történő csatlakozásunk kapcsán megfogalmazódott az a követelmény, hogy olyan új közbeszerzési törvényt alkossunk, amely jogharmonizált az uniós irányelvekhez. Ezért 2004. május 1-jén hatályba lép az új közbeszerzési törvény, amelynek részleteit Berényi Lajos, a Közbeszerzések Tanácsa elnöke ismerteti olvasóink számára.

– Elnök úr, ön a kezdetektől, vagyis az első közbeszerzési törvény 1995-ös hatályba lépése óta irányítja a Közbeszerzések Tanácsát, így rálátása van a közbeszerzéssel kapcsolatos összes, időközben bekövetkezett változásra. Összefoglalná röviden az eltelt közel tíz év alatt felhalmozódott tapasztalatokat?

Én egy kicsit régebből kezdeném a visszatekintést. A közbeszerzések története ugyanis a két világháború közötti időszakra nyúlik vissza, hiszen már akkor is létezett hasonló rendszer a piacgazdasággal rendelkező országokban. Az akkori világkereskedelem általános szabályaira a protekcionizmus, vagyis a belső piac védelme volt a jellemző. A második világháború után megkezdődött a szabad-kereskedelem, vagyis az áruk, a tőke és a munkaerő szabad áramlása – erre a legjobb példa talán a Közös Piac kialakítása. A közpénzek felhasználásának átláthatóságának és a tisztességes versenynek az igénye időközben szükségessé tette egy sajátos szabályrendszer kialakítását a közbeszerzések terén. A hetvenes évektől kezdve a szabályozás egyre részletesebb és szigorúbb lett a Közös Piacon belül. Magyarországon persze a negyvenes évek végétől, azaz az államosítások után egészen a rendszerváltásig nem jöhetett szóba közbeszerzési rendszer kialakítása, hiszen tervgazdaság volt. Ez azt jelentette, hogy akár a minisztérium, akár a kórház, akár más egészségügyi intézmény kijelölés alapján kötötte a szerződéseit, s ez jól-rosszul, évtizedeken keresztül így működött.

Amikor lezajlott nagyjából a privatizáció és kialakult a piacgazdaság hazánkban, fölmerült, hogy a közbeszerzéseket nálunk is szabályozni kellene. Ezért több éves előkészítés után, 1995 júniusában elfogadták az első közbeszerzési törvényt, amely bizonyos felkészülési időt adott az alkalmazók számára, és ugyanazon év novemberében lépett hatályba. Ez a törvény működött egészen mostanáig – 1999-ben volt egy komolyabb módosítás, ezen kívül néhány kisebb. Az EU-hoz való csatlakozásunk kapcsán adódott az új törvény megalkotásának szükségessége, hiszen az uniós tagországoknak kötelező jellegű – más szóval: tagsági feltétel – az EU közbeszerzési irányelveinek elfogadása és az ah-

hoz történő jogharmonizált alkalmazkodás. Elvileg kérhetünk volna erre átmeneti mentességet, de – ahogyan a többi újonnan belépő ország sem – ezzel a lehetőséggel nem éltünk, hiszen ez azt a hátrányt vonta volna maga után, hogy az EU strukturális és kohéziós alapjainak fölhasználásához nem fértünk volna hozzá.

– Melyek a leglényegesebb változások az új törvényben?

A törvény néhány rendelkezése már 2004. január 1-jén hatályba lépett. Az első és legfontosabb a nemzeti elbánás elvének alkalmazása. Ez annyit jelent, hogy az Európai Unió összes tagországa (az újonnan belépőket is ideszámítva) számára egyenlő feltételeket kell biztosítani a közbeszerzési pályázatok kiírásakor és elbírálásakor. Az előző törvényben ez nem volt így, tudniillik a kilencvenes évek elején Magyarország és a visegrádi országok kötöttek egy ún. társulási megállapodást az unióval, amelyben szerepelt az ún. aszimmetrikus bánásmód elve. Ez annyit tett, hogy a közbeszerzések során az EU tagországok ugyanazokkal a jogszabályokkal illették meg magyar vállalatokat, mint a sajátjait, ezzel szemben Magyarországon a hazai cégek bizonyos előnyöket, preferenciákat élveztek a külföldiekkel szemben. Ez év januárjától ez a rendszer megszűnt, tehát ma már a nemzeti elbánás érvényesül: csak olyan közbeszerzési pályázatok írhatók ki, amelyekben ugyanazok a feltételek vonatkoznak az EU tagországokra, mint a magyar cégekre. Ez nemcsak formai és jogi következményeket von maga után, hanem nagymértékben megnöveli a versenyt a közbeszerzések piacán. Különösen igaz ez az egészségügyi ágazatra, ahol köztudomású, hogy nagy a külföldiek versenye. Mivel a magyar piac résztvevőinek legalább fele kis- és középvállalat, létkérdés számukra, hogy versenyképességük erősödjön.

– Milyen nagyságrendű a magyar közbeszerzési piac?

2002-ben valósult meg a legnagyobb értékű közbeszerzés: éves szinten 800 milliárd forintot tett ki – ez körülbelül négy-ötezer projektből tevődött össze. Előreláthatóan ez az érték idén nagyobb lesz, és jövőre már meghaladhatja az 1000 milliárd forintot is.

– Ha már konkrét összegekről beszélünk, elmondaná, hogy milyen értékhatárok vonatkoznak a közbeszerzési kiírásokra?

Az előző törvény a szolgáltatásokra tízmillió, az árubeszerzésekre húszmillió és a beruházásokra negyvenmillió forintos értékhatárt szabott meg. Az új közbeszerzési törvény – az uniós követelményeknek megfelelően – az értékhatárokat három kategóriára bontja. Az EU ugyanis megszab egy viszonylag magasabb limitet, amelyet minden országban kötelező alkalmazni, de azon túl a nemzeti jog szabadon határozhatja meg az ún. nemzeti értékhatárokat, és léteznek egy ennél alacsonyabb lépcső is, amelyre eddig a kormányhoz tartozó költségvetési szervekre vonatkozó ún. szabadkezi vásárlás szabályai érvényesültek. Ez utóbbiakra a jövőben ugyanúgy érvényes lesz a közbeszerzési törvény, de az értékhatárok alacsonyabbak lesznek: a szolgáltatások és áruvásárlások esetében kétmillió forint, a beruházásoknál pedig tízmillió forint felett lesz kötelező alkalmazni.

Nem fog változni a közbeszerzési eljárások fajtáinak megkülönböztetése. Háromféle eljárás létezik: az első a nyílt eljárás, amelyet kötelezően meg kell hirdetni a Közbeszerzési Értesítőben, a második a meghívásos eljárás, amely során általában öt jelentkezőt kérnek fel a pályázatra, és a harmadik a tárgyalásos eljárás. Ez utóbbi kivételes, csak bizonyos esetekben indítható eljárás, amelyet hirdetmény közzétételével és anélkül is végre lehet hajtani. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás pályázati elbírálását azonban be kell nyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökéhez, aki szükség esetén jogorvoslatot indíthat.

– Változik-e a közbeszerzés egyik legfontosabb eleme, a nyilvánosság?

A rendszer lényeges elemei nem változtak, továbbra is az a nyilvánosság legfontosabb kritériuma, hogy a pályázati felhívást teljes szövegében, és az eredményt közzé kell tenni a Közbeszerzési Értesítőben. Jogorvoslatra mód van már a szerződéskötés előtt is, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen pedig a bíróságon lehet fellebbezni. Változott viszont egy igen lényeges, az egészségügyi szektort is érintő kérdéskör: a Közbeszerzések Tanácsának ezentúl nyomon kell követnie a szerződés teljesítését is (eddig a szerződés megkötése után már nem a közbeszerzési törvény érvényesült, hanem a Polgári Törvénykönyv rendelkezései). Ha a Közbeszerzések Tanácsa a szerződés teljesítése során anomáliákat észlel, akkor erről tájékoztatja az ellenőrző szerveket (például az ÁSZ-t), illetve – nagyfokú torzulás esetén – jogorvoslati eljárást kezdeményezhet a Közbeszerzési Döntőbizottságnál.

– Az új törvény bonyolítja-e a közbeszerzési eljárások lebonyolítását?

Az új közbeszerzési törvénybe beiktatott bizonyos elemek éppen azt hivatottak szolgáltni, hogy a rendszer működése minél inkább zökkenőmentes legyen.

Az egyik az, hogy a közbeszerzési pályázatok elbírálását végző értékelő bizottságok (ezeket mindig az ajánlatkérő jelöli ki) tagjai közül legalább egynek közbeszerzési

szakértőnek kell lennie. 2005. január 1-jétől pedig kötelező lesz független – szakképesítéssel és három- négy év gyakorlattal rendelkező – szakértők alkalmazása az EU értékhatár feletti beszerzések esetében. E szakértők jegyzékét a Közbeszerzések Tanácsa vezeti. Ezzel kapcsolatos, hogy a szakképesítési törvény is változott: a referensek akkreditált képzését végezhetik egyetemek, főiskolák és privát cégek, ám a vizsgakövetelmények ellenőrzésének jogosítványa a Közbeszerzések Tanácsáé.

A jogorvoslati eljárások magas száma – ez évente akár nyolcszáz is lehet – miatt az új törvény bevezeti az ún. békéltetési intézményét. A hivatalos békéltetők jegyzékét szintén a Közbeszerzések Tanácsa vezeti.

Még egy elem van, ami gördülékenyebbé fogja tenni a közbeszerzési rendszer működését, mégpedig az ún. minősített ajánlattevők jegyzéke. Ez azt jelenti, hogy aki erre rákerül, annak nem kell minden egyes pályázat alkalmával beszereznie az előírt igazolásokat nagy részét, tehát az illető alkalmasságát nem kell újra és újra bizonyítani.

– Mit lehet várni az új közbeszerzési törvénytől?

Elsősorban a közbeszerzési piac nagyfokú bővülését, hiszen a magyar államháztartási forrásból történő beszerzések mellett jelentkeznek az EU alapokból származó pénzek is. Természetesen nőni fog a verseny, hiszen számos külföldi résztvevő meg fog jelenni a piacon. Növekedni fog a törvény tárgyi hatálya is, hiszen az áruvásárlás és szolgáltatás mellett törvényi hatály alá került az építési és szolgáltatási koncesszió is, amelyet eddig a koncessziós törvény szabályozott. Az új törvény az ajánlatkiírókat és az ajánlattevőket egyaránt a szakmaiság, a hozzáértés minőségi javítására ösztönzi. Ezáltal minden bizonnyal csökkenthető lesz a jogorvoslatok száma, hiszen az eddigi rendszerben sokan éppen a hozzá nem értésből fakadóan sértették meg a közbeszerzési törvényt. El kell mondani, hogy a közbeszerzési kultúra nagymértékben összefügg a gazdasági és a vállalati kultúrával. A magas vállalati kultúrával rendelkező cégek nyilván kevesebbszer követnek el jogsértést. Ez kimutatható nemzetközi szinten is: Észak-Európában jóval tisztább viszonyok tapasztalhatók, mint a dél-európai régióban.

– Hová sorolható ilyen szempontból Magyarország?

Ilyen szempontból hazánkat a középmezőnybe lehet helyezni. Az Európai Unió értékelte a tagjelölt országok felkészültségét, és éves jelentésében az olvasható, hogy Magyarország a jól felkészült államok között van. Nem indulunk tehát nagy hátránnyal.

– A közbeszerzésekről beszélve nem lehet kikerülni a korrupció kérdését. Elnök úr szerint mennyire járul hozzá ennek leküzdéséhez az új rendszer bevezetése?

A közbeszerzési törvény leginkább a nyilvánosságon keresztül tudja korlátozni a korrupciót. Azzal, hogy kötelező

közzétenni a pályázati felhívást, nyilvános a szerződés és jogorvoslatra van lehetőség, természetesen csökken a visszaélések veszélye. Azt azonban le kell szögezni, hogy ténylegesen akkor valósul meg egy közbeszerzési szerződésnél korrupció, ha azt az igazságszolgáltatási szervek hivatalosan megállapították. Ha valaki tehát ilyesmit tapasztal, följelentést tehet az igazságszolgáltatási szerveknél, tudniillik a rendszerbe az ellenőrzés a jogorvoslaton keresztül van beépítve. Önmagában azonban az, hogy jogorvoslati eljárás történik, még nem jelenti a korrupció tényét. Az ellenőrzések mindig utólag történnek, amikor már nagyon nehéz megállapítani, hogy valóban történt-e korrupció.

– Mennyiben növeli meg a Közbeszerzések Tanácsának feladatait az új törvény?

A közvetlenül az Országgyűlésnek alárendelt Közbeszerzések Tanácsa törvényből adódó feladatainak köre természetesen bővülni fog. Elég, ha a közbeszerzési tanácsadókkal és békéltetőkkal kapcsolatos teendőkre, vagy a tájékoztatási kötelezettségekre gondolunk. Mostantól nemcsak az országon belül, hanem az Európai Unió felé is jelentéseket, statisztikákat kell készítenünk, illetve az unióból érkező konkrét kérdéseket is meg kell válaszolnunk. A tanács tizenkilenc tagja között egyenlő arányban vannak képviselve az ún. közérdek képviselői, akik – rajtam kívül – társadalmi munkában végzik feladatukat. Az apparátushoz hozzátartozik a huszonegy fős Közbeszerzési Döntőbizottság, amelynek döntéseit egyedül a bíróság bírálhatja felül. A döntő-biztosokról tudni kell, hogy igen szigorú összefér-

hetetlenségi szabályok vonatkoznak rájuk, és évente vagyonyilatkozatot kell tenniük. Komoly segítségünkre van a titkárságunk, amely előkészíti a tanács üléseit, az Országgyűlés elé terjesztett éves beszámolót, szerkeszti a Közbeszerzési Értesítőt, lektorokat működtet, felvilágosítást ad stb. Az egész apparátus összesen 65 főből áll, reményeink szerint még az időn elérjük a hetvenes létszámot.

– Végezetül elnök úr véleményét szeretném kérdezni arról, hogy vajon az EU csatlakozás előnyösen vagy hátrányosan fogja érinteni az egészségügyi szektort a közbeszerzések terén?

Az egészségügy igen lényeges, körülbelül 10%-os arányban részese a közbeszerzések piacának. A Közbeszerzési Tanács egyik tagja az ESzCsM közigazgatási államtitkára, tehát az ágazat képviselője a tanácson belül működik. Anélkül, hogy részletesen ismerném az egészségügyi szektort, a véleményem a következő: Előnyként értékelhető, hogy az eddiginél intenzívebb verseny következtében az ajánlatkérőknek módjukban lesz jobban válogatni a pályázók között, és így olcsóbban juthatnak hozzá a szükséges műszerekhez, alacsonyabb áron valósíthatják meg a beruházásaikat. Egészeben véve azt remélem, hogy az egészségügyi intézményeket pozitívan érinti az európai vérkeringésbe történő beépülés. Persze sok olyan kérdés van, amelyre nem lehet most még válaszolni, hiszen olyan lényeges elemek nem tisztázottak, mint például a kórház-privatizáció problematikája.

Boromisza Piroska

NÉVJEGY



Berényi Lajos közgazdász, a Közgazdasági Egyetem Külkereskedelmi szakán szerzett diplomát. 1976-85 között a Külkereskedelmi Minisztérium pénzügyi, majd közgazdasági főosztályvezetője. 1985-1990 között az Országos Tervhivatal külgazdaságért felelős elnökhelyettese. 1990-1994 között a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma helyettes államtitkára, megbízott közigazga-

tási államtitkár. 1994-től 1998-ig az ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium helyettes államtitkára. 1995. november 1-jétől, az első Közbeszerzési Törvény hatályba lépésétől a Közbeszerzések Tanácsa elnöke. Jelenleg a Közbeszerzések Tanácsa államtitkári rangú elnöke. Szakmai publikációkat, főiskolai, egyetemi jegyzeteket, elsősorban a magyar külgazdaság-politikával, külkereskedelemmel és a közbeszerzéssel kapcsolatos témában írt. Közbeszerzési ismereteket oktat egyetemeken és főiskolákon, illetve konferenciákon.