

KÖZBESZERZÉSI SZABÁLYZATOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

1. A közbeszerzési szabályzat megalkotása

A 2003. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Kbt.) hatályba lépésével a törvényben meghatározott ajánlatkérőknek közbeszerzési szabályzatot kell készíteniük. A közbeszerzési szabályzat tartalmára vonatkozóan a törvény a következőképpen fogalmaz: „Az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetőleg az eljárásba bevont személyek, illetőleg szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, illetőleg testületeket.”

1. Helyi szabályozás

A meglehetősen bonyolult és nemzetközi, közösségi elemmel átszótt szabályozást látva felvetődik a kérdés, hogy lehet –e és kell –e egy konkrét ajánlatkérőnél ehhez még hozzátenni valamit. A kérdésre persze igenlő választ lehet adni (maga a Kbt. is igenlő választ ad), hiszen a szervezeten belüli felelősségi rend nem szabályozható központilag. Véleményem szerint a helyi szabályzatnak a felelősségi rend a központi kérdése, a többi csak hab a tortán. Munkám során nem egy önkormányzat illetőleg önkormányzati intézmény közbeszerzési szabályzatát láttam, azonban sajnos egyiknek sem volt ez az erőssége. Sajnos gyakori az előre gyártott szabályzatok gondolkodás nélküli átvétele. Ezeknek azonban pont az egyéniesített felelősségi rend a hiányzó eleme.

2. Néhány kérdés a szabályozásban

Az első kérdés, amivel az ajánlatkérő szemben találja magát, az a szabályzat megalkotójának személye és a szabályzat formája.

Természetesen maga a törvény kellően absztrakt ebben a kérdésben, hiszen a következő megfogalmazást találjuk benne: „az ajánlatkérő köteles meghatározni...”. Ebből gyakorlatilag arra lehet következtetni, hogy a sokféle ajánlatkérő a sajátosságának megfelelően alkotja meg a szabályzatát.

Nyilván a jogalkotó azért nem fogalmazott ennél konkrétan, mert a Kbt. alanyi hatálya a legváltozatosabb kört öleli fel a gazdasági társaságoktól a klasszikus ajánlatkérői körön keresztül a közszolgáltatókig. Pozitívum, hogy szabad kezet kap a szervezet, hogy a saját viszonyainak megfelelően szabályozzon.

Véleményem szerint azonban a törvény legalább azt kimondhatta volna, hogy a szabályzat kiadására a szervezet legfőbb döntéshozó szerve a jogosult.

A klasszikus kormányzati, önkormányzati szerveknél ez talán nem gond, viszont a gazdasági társaságoknál egyértelmű szabályozásra lenne szükség, hiszen ott élesen elkülönül az ügyvezetés és a tulajdonosi kör. A gazdasági társaságok szabályozását a 2006. július 1-jén hatályba lépett 2006. évi IV. (továbbiakban: Gt.) törvény adja. A szabályozás a legfőbb döntéshozó szerv és az ügyvezetés hatáskörét illetően egyértelmű: minden olyan kérdés az ügyvezetés hatáskörébe tartozik, amely törvény vagy a

társasági szerződés alapján nem tartozik a legfőbb szerv hatáskörébe. Ezek alapján megállapítható, hogy a közbeszerzési szabályzatot az ügyvezetésnek kell elkészítenie. Számomra szimpatikusabb lett volna egy olyan szabályozás, amely megnevezi a legfőbb szervet, hiszen ezzel megkerülhetetlenek lettek volna azok a nyilvánosan működő bizottságok, testületek, amelyek az állami, önkormányzati cégek tulajdonosi jogait gyakorolják.

Felvetődik, hogy egyáltalán érdekes –e az, hogy ki alkotja meg a szabályzatot. A kérdés szerintem nagyon is fontos, hiszen akiknek a kezébe adom a szabályozás lehetőségét, annak a kezében van a „bölcsek köve”. Ennek az alátámasztására csak egyetlen példa: ha a szabályzat alapján egy személy (vagy testület) jogosult a hirdetményekben szereplő alkalmassági feltételek meghatározására, akkor ő kvázi a hirdetmény összeállításakor tudja (vagy legalábbis sejti) a győztes személyét.

Nézetem szerint a Kbt. ebben a kérdésben pontosabb lehetne, hiszen egy nagyon fontos kérdésben még csak megközelítőleg sem állapít meg hatásköri szabályokat. A korrektil megalkotott hatásköri szabályoknak a megléte pedig kiemelkedően fontos a hatáskör gyakorlásakor.

3. A „nulladik” döntés: mit szabályozunk?

Kicsit talán idegentül hat az alcímben feltett kérdés, közelebről vizsgálva azonban korántsem haszontalan. A szabályozás tartalma szerint kétféle megoldás lehetséges. Az első az általános szabályzat alkotása, a második pedig az ügynevezett eseti szabályzat kiadása. Akár az egyik, akár a másik megoldást választjuk, mindkét esetben kötnek bennünket a törvény által meghatározott tartalmi elemek: *„...eljárási előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetőleg az eljárásba bevont személyek, illetőleg szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, illetőleg testületeket”*. A felsorolás kimerítő, tehát kapaszkodót kap az ajánlatkérő, azonban saját tapasztalataim szerint meglehetősen széles ennek a rendelkezésnek az értelmezése. Láttam már 10 illetve 50 oldalas közbeszerzési szabályzatot. Persze nyilván nem a terjedelem határozza meg, hogy a szabályzat jó –e vagy sem.

Van néhány olyan kérdés, amelyeket a törvény külön nem nevesít, azonban fontosságuk miatt mindenképpen szabályozni kell őket.

Ki dönthet az eljárás elindításáról? Nyilván rendelkezni kell a fedezettel (vagy legalábbis az ellenszolgáltatás esedékességkor), de ezen túlmenően is fontos kérdés lehet, hogy egy eljárást időben megindítsunk.

Ki állítja össze a hirdetményt? Aki ezt a feladatot megkapja a felelősségi rendben, az az igazi főnök a rendszerben. Ennek az állításnak a helyességével a tartalmi kérdések kapcsán még foglalkozom.

Ki jegyzi ellen a hirdetményt? A 2009. április 1-től hatályos szabályok szerint a hirdetményeket ellen kell jegyezni. Ennek véleményem szerint nagyon komoly jelentősége van, hiszen ez a felelősségre vonás lehetőségének az első lehetősége.

Ki állítja össze a közbeszerzési dokumentációt? Ennek a kérdésnek a megválaszolása is kiemelt fontosságú, hiszen a nem pontosan meghatározott beszerzési tárgy vitákhoz, jogorvoslati eljáráshoz vezethet. A dokumentáció összeállítása az esetek többségében team-munka, hiszen a törvény többféle követelményt támaszt a dokumentációval kapcsolatosan. Jogásznak (részletes szerződési feltételek vagy szerződéstervezet), közgazdásznak, közbeszerzési szakembernek is kell lennie a csapatban.

Ki állítja össze a műszaki leírást? Ez a fent írt dokumentáció szerves része. A törvény több követelményt fogalmaz meg, azonban a központi szabályozás néhány része további szabályokat ad a műszaki leírás tartalmát illetően (például az építési beruházások esetén, de a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközökön keresztül folytatható a sor az iskolavilágításig). A műszaki leírás összeállítása is kiemelten fontos, hiszen a mennyiségek, teljesítménykövetelmények alapvetően meghatározzák az árat.

Komoly vitákhoz és esetleg jogi eljárásokhoz vezethet egy, a műszaki leírás hibája miatt elrendelt „pótmunka”.

Ki képviseli az ajánlatkérőt? Sokszor az eljárás során kell olyan nyilatkozatokat megtenni, amelyek a későbbi szakaszban nem korrigálhatók (gondolok itt például egy ajánlattevői kérdés megválaszolására, amely ha nem is módosíthatja a hirdetményt, de főleg a formai elemek tekintetében jelentős lehet).

Ki jogosult dönteni érvényességről, eredményességről, eljárási hibákról? Azt gondolom, ennek szükségességét nem kell külön elemezni.

Ki jogosult a megkötött szerződést ellenőrizni? Sajnos nagyon gyakran elmarad a szerződések utólagos ellenőrzése. Ennek egyenes következménye, hogy sokszor be nem jelentett alvállalkozók sokasága tűnik fel a teljesítés környékén. Tapasztalataim szerint szinte egyetlen ajánlatkérő sem vizsgálja az alvállalkozói kapcsolatokat. Ezeknek az alvállalkozói összefonódásoknak a következménye, hogy szinte követhetetlen, hogy az eredeti szerződő fél által megkapott közpénz merre is csordogál tovább. Nyilván lehet gazdasági racionalitás abban, hogy csak a pályázat elnyerése után kerül sor az alvállalkozók versenyeztetésére (így nem praktikus előre rögzíteni a bevonható szereplőket). Mindenesetre a teljesítésben játszott szerepük miatt nem elhanyagolható az ellenőrzésük.

Ki látja el a „titkársági” feladatokat? Az eljárás során hihetetlen mennyiségű dokumentum keletkezik, amelyek kezelése (iktatás, postázás) komoly feladat és felelősség is egyben.

Összefoglalva tehát azt mondhatjuk, hogy a törvény kijelöli a főcsapást, de sok fontos részletkérdésben saját döntésünktől függ a szabályozás.

3.1. Normatív szabályzat

Felvetődik a kérdés, melyik a jobb: a normatív vagy az eseti szabályzat. A következő érvek szólnak a normatív szabályzat mellett:

- kiszámítható felelősségi rend
- állandó döntéshozó személyek vagy testületek
- átláthatóság
- könnyebb ellenőrzési lehetőség

Talán a felsorolás magáért beszél. Annyit azonban mindenképpen érdemes hozzátenni, hogy a normatív szabályzat az „igazi” szabályozás, már a szó rendszertechnikai értelmében.

3.2. Eseti szabályzat

A Kbt. lehetővé teszi, hogy amennyiben az ajánlatkérő nem rendelkezik általános jellegű szabályzattal, akkor eseti szabályzatot kell megállapítani, legkésőbb az eljárás megkezdéséig. A jogszabályban lehetőség van olyan normatív szabályzat alkotására is, amelytől bizonyos feltételek fennállása esetén el lehet térni. Véleményem szerint a helyes az, ha normatív szabályzat van hatályban, amely megengedi az eltérés lehetőségét.

Természetesen vonzó lehet, hogy „kézi vezérléssel” minden egyes eljárást egyedileg irányítsunk. A folyamatos kézi vezérlésnek hátránya a bizonytalan és esetleges felelősségi rend, amely hibák esetén nem teszi lehetővé a felelősségre vonást. Zavart okozhat és az utólagos ellenőrzést akadályozza a dokumentálás rendjének megtörése: az egyik eljárás dokumentumai az egyik, míg a másik eljáráséi másik szervezeti egységnél találhatók.

4. Első döntés: a szabályzat kiadása, elfogadása

Megállapíthatjuk, hogy a törvény egyértelmű szabályozásának hiányában magunk dönthetünk a szabályzat kiadójának személyéről. Ez egy helyi önkormányzat esetében „bő” választékot jelent. Bő

választék alatt természetesen az Ötv-ben nevesített tisztségviselők és szervek jöhetnek szóba. Az önkormányzatoknál is elkülönülnek a „jogalkotói” és a végrehajtói szerepek. Kérdés, hogy a jogalkotói jogosítvánnyal rendelkező képviselő-testület adhat –e felhatalmazást a végrehajtásért felelős polgármesternek illetőleg hivatali szervezetnek a szabályzat megalkotására. Elvileg nincs akadálya a felhatalmazásnak, szerintem azonban ez nem jó megoldás.

1. Polgármester: a polgármester az Ötv. szerint a képviselő-testület döntései alapján és a saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt. Ennek az általános megfogalmazásnak köszönhetően semmi nem akadályozhatná meg, hogy a polgármester saját hatáskörben (és nem mellékesen a képviselő-testület felhatalmazása alapján) egyfajta normatív utasításként kiadja a szabályzatot. Ennek véleményem szerint inkább csak negatív hatásai lennének, mint pozitívak.

Talán egyetlen komoly szempont a polgármester személye mellett, hogy a szabályzat módosítása egyszerű aktussal megtörténhet. Nem kell testületi módosításnak alávetni, amely esetleg megtörheti a szabályozást. Gyorsan és gond nélkül lehet átvezetni a szabályzaton azokat a módosításokat, amelyek a központi jogszabályi változások miatt szükségesek.

A negatív hatások között elsősorban azt a bizalmatlanságot kell kiemelni, amely az esetek többségében fennáll a képviselő-testület ellenzéke részéről egy polgármesterrel szemben. Minden, a polgármester által önállóan gyakorolható hatáskörrel szemben felmerül a vád, hogy nincs meg a „fékek és egyensúlyok” rendszere. Azaz ha egy testületnek nem kell bemutatni a szabályzatot annak kiadása előtt, akkor legyen bármilyen jó is az, mindenkinek fenntartásai lesznek.

A polgármester által kiadott szabályzat másik negatívuma, hogy a közbeszerzési eljárás során több olyan hatáskör is lehet, amelyeket célszerű a polgármesterhez telepíteni. Ekkor pedig az a teljesen jogos vád éri, hogy saját maga oszt magának hatásköröket.

2. Jegyző: a jegyző az Ötv. megfogalmazása szerint vezeti a képviselő-testület hivatalát. A jegyző által kiadott szabályzattal több probléma is lenne. Túl azon, hogy az „egyszemélyes” döntéssel szemben a polgármesternél elmondottak továbbra is igazak, van egy további komoly korlát is. A jegyzőnek az Ötv. alapján szignalizációs jogköre van, amely véleményem szerint csak akkor gyakorolható, ha maga nem részese a szabályzat kiadásának. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a szabályzat megalkotása során ki kellene hagyni a folyamatból a jegyzőt. Sőt. A törvényesség és a szakmai szempontok érvényesítése minden önkormányzati aktus esetén a feladata, így a közbeszerzésekből sem hagyható ki.

3. Képviselő-testület: szerintem a közbeszerzési szabályzatot nekik kellene kiadniuk. A nyilvánosan működő testület garancia arra, hogy nem kerül a rendszerbe olyan szabályozás, amely komoly érdekeket sértene. Természetesen erre nemcsak a nyilvános ülés a garancia, hanem a jegyző fentebb említett szignalizációs jogköre valamint az a tény is, hogy a testület jegyzőkönyveit és határozatait a Megyei Közigazgatási Hivatal is átnézi.

4. Képviselő-testület szakbizottsága: minden települési önkormányzatnál működnek bizottságok. Maga az Ötv. is kötelezővé teszi a pénzügyi bizottság létrehozását a kétezernél nagyobb lélekszámú településeken. Az Ötv. szabályaiból következik, hogy semmi nem akadályozza Közbeszerzési Bizottság létrehozását. A megoldásnak tagadhatatlan előnye, hogy a tagok közé választhatók olyan szakemberek (külső tagként) is, akik biztosítják a magas szintű bizottsági munkát. A gyakorlatban azonban meg kell állapítani, hogy sajnos ez a szakmaiság nem nagyon érvényesül. Ebből viszont az is következik, hogy a normaalkotást sem lehet ide telepíteni.

Összefoglalva azt lehet mondani, hogy azért tettem javaslatot a képviselő-testület által megalkotott szabályzatra, mert nézetem szerint a testület működésével szemben kellő, törvényben garantált „jogorvoslat” vehető igénybe. Természetesen itt a jogorvoslat szónak nem a klasszikus értelmére gondolok.

A képviselő-testület működésével kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy azért a polgármester az esetek többségében döntő befolyást gyakorol a testületben. Gondoljunk csak arra, hogy a testületi ülésen a polgármester előterjesztette napirend alapján zajlik a munka; sőt az előterjesztő is döntően a polgármester.

5. Második döntés: a szabályzat formája

A szabályzat formája tulajdonképpen szorosan összefügg a kiadó személyével, hiszen a fent vázolt „kiadók” meghatározott formában tudnak csak bármilyen „írományt” kiadni.

Az egyetlen kiadó, amelynél döntési lehetőség van, a képviselő-testület. Ha ugyanis a képviselő-testület a kiadó, akkor mind a rendelet, mind pedig a határozati forma elképzelhető lehetne.

5.1. Rendeleti forma

A rendeleti formában kiadott közbeszerzési szabályzat lenne talán a legideálisabb és egy önkormányzat esetén a leginkább problémamentes. Véleményem szerint az önkormányzati rendelet az ideális formája mind az önkormányzat, mind pedig az önkormányzati irányítású szervek szabályozásának.

A törvény a helyben központosított közbeszerzések esetén elő is írja a rendelet megalkotását. Ugyanakkor véleményem szerint a közbeszerzési szabályzat ennek ellenére kiadható rendeleti formában; lehet, nem önállóan, hanem a szervezeti és működési szabályzat mellékleteként.

Az SZMSZ-ben elhelyezett szabályzatnak előnye, hogy a hatáskörök viszonylag gyorsan a helyükre tehetők. Azaz a szabályzatban megadott hatáskörök áttemelhetők az egyes tisztségviselőkről szóló szabályok közé. Természetesen bármilyen formában adassék is ki a szabályzat, a hatásköröket lehet rendezni az SZMSZ-ben.

5.2. Határozati forma

A képviselő-testület által határozattal elfogadott közbeszerzési szabályzat „majdnem” olyan jó, mintha rendelet készült volna. A pozitívumokról már ejtettem szót korábban. A negatívumok között említeném, hogy a határozat nem éppen ideális formája a fentebb boncolgatott hatáskörök rendezésének. A több helyi önkormányzat példája azt mutatja, hogy a testületi határozattal elfogadott szabályzatban kapott hatásköröket nem vezetik át az SZMSZ-en.

II. A szabályzat tételes vizsgálata

1. A szabályzat hatálya

Gyakran felmerül a kérdés az önkormányzatoknál, hogy kell –e helyben központosítani a közbeszerzéseket. Ha a válasz igen, akkor az előzőekben kifejtettek szerint rendeletet kell alkotni. Ha azonban egy önkormányzat nem dönt a helyben központosítás mellett és lehetőséget ad az intézményeinek az önálló cselekvésre, akkor is helyes ha legalább a felelősségi szabályokban azonosak. Az önkormányzat által kiadott szabályzatban előírható, hogy az intézmények adaptálják azt, így biztosítható, az egységesség.

1.1. „Tárgyi” hatály

A szabályzatnak nem kell külön a tárgyi hatály kérdésével foglalkoznia, hiszen a törvény kimerítő e tekintetben. Véleményem szerint a különböző értékhatárok felsorolása azért fontos, mert a döntéshozó politikusok kicsit talán jobban érzik a terület komolyságát.

Az értékhatárok kapcsán meg kell említeni egy –véleményem szerint- komoly problémát. Ez a probléma az egybeszámítási szabályok megfelelő kezelése. A Kbt. a következőket mondja ki:

- „40.§ (2) A becsült érték kiszámítása során mindazon árubeszerzések vagy építési beruházások vagy szolgáltatások értékét egybe kell számítani, amelyek
- a) beszerzésére egy költségvetési évben vagy tizenkét hónap alatt [37. § (1) bekezdése] kerül sor [a 39. § (1) bekezdése szerinti eset kivételével], és
 - b) beszerzésére egy ajánlattevővel lehetne szerződést kötni, továbbá
 - c) rendeltetése azonos vagy hasonló, illetőleg felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg.”

Látható, hogy a központi szabályozás három konjunktív feltételt fogalmaz meg az egybeszámítás feltételeként. A három feltétel közül a problémát véleményem szerint a c) pont jelenti. Elég absztrakt megfogalmazás ahhoz, hogy akár az egybeszámítást vagy akár a külön kezelést meg lehessen magyarázni. Véleményem szerint a helyi szabályozásnak kell annyit adnia, hogy vajon mik is az egymással összefüggő, illetőleg azonos vagy hasonló beszerzések. A CPV-kódok rendszere felhasználható erre a célra. A CPV egy egységes osztályozási rendszer, amely alkalmas arra, hogy disztingváljunk vele a beszerzések során. Megfelelőnek tűnik egy olyan szabály megalkotása, amely a CPV-kód bizonyos számú számjegyének megegyezése¹ esetén fő szabály szerint összetartozónak tekint egy beszerzést (meg kell hagyni a lehetőséget az egyedi esetek vizsgálatára is).

2. Ajánlati felhívások elkészítése

Véleményem szerint egy közbeszerzési eljárás központi eleme az ajánlati felhívás. Sokszor kritikaként fogalmazza meg a bírálóbizottság, hogy nincs érdemi beleszólásuk az eredmény meghatározásába. Ez az érzésük attól keletkezik, hogy a bírálatkor nem lehet más szempontokat érvényesíteni, mint azokat, amelyeket a felhívásban közzétettünk vagy megküldtünk.

2.1. Az alkalmassági szempontok meghatározása

Az alkalmassági szempontok alapvetően meghatározzák az eljárás kimenetét. Sok szabályzatban nem találunk különösebb utalást arra vonatkozóan, hogy milyen elvek mentén kell meghatározni az alkalmassági szempontokat. Ebből az következik, felhívás összeállítója a felhívás többi elemével együtt a „szabadon” meghatározhatja ezeket. Ennek a szabályozásnak tagadhatatlan előnye, hogy könnyen jóvá lehet hagyni a felhívások szövegét, és az esetleges javításokat.

Tagadhatatlan hátránya, hogy gyakorlatilag kontroll nélkül alakíthatók az eljárások. Nagy hiányossága az ilyen szabályzatnak, hogy nem fogalmaz meg legalább néhány normatív szabályt az alkalmassági követelmények meghatározására.

Ugyanez elmondható az igazolási módokra is. Ha semmiféle korlát nincs meghatározva, azaz elvileg a legkisebb beszerzéskor is kérhet az ember a törvényben meghatározott igazolásokat.

Az ajánlati biztosítékkal kapcsolatban ugyanez a helyzet; ha nincs szabály ezzel kapcsolatban: attól kérek és annyit, akitől és amennyit akarok. Ezek szintén jelentős kihatással vannak az eljárás eredményére.

A fenti problémákon azzal lehetne segíteni, hogy meg kellene határozni, milyen típusú beszerzéseknél (árubeszerzés, szolgáltatás, építési beruházás) hol van az az értékhatár, ahol ajánlati biztosítékot kell kikötni. Az ajánlati biztosíték összegére is helyes lenne megkötést tenni, például a becsült érték bizonyos százalékát.

¹ A CPV-kódokról szóló 2195/2002 EK rendelet I. mellékletében a következőt találjuk: a kódok nyolc számjegyéből az első kettő a főcsoportot / ágazatot; az első három a csoportot / alágazatot; az első négy osztályt / szakágazatot; míg az első öt alosztályt / kategóriát jelöl.

2.2. Bírálati szempontok

Szabályozni kellene, hogy mikor (mekkora értékhatár alatt) alkalmazható a legkisebb összegű ellenszolgáltatás. Véleményem szerint a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás mint bírálati szempont kevés helyen alkalmazható. Ebben az esetben nagyon pórul lehet járni, ha nincsenek jól meghatározva az alkalmassági követelmények.

Az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása esetén szükséges rögzíteni, hogy milyen szempontok és milyen súlypontok alkalmazhatók. Itt mindenképpen szükséges a Tanács által kialakított módszerekre utalni. A módszerek pontos meghatározása elejét veheti egy jogorvoslati eljárásnak.

3. Tájékoztatás, hirdetémények módosítása

3.1. Tájékoztatás

A törvény szerint lehetőség van kiegészítő tájékoztatás kérésére az ajánlati felhívásban és dokumentációban foglaltakkal kapcsolatban. Az építési beruházásoknál komoly ajánlat csak a helyszíni alapos megismerése után adható. A tájékoztatással kapcsolatban azt kell kihangsúlyozni, hogy team munkának kell működnie, hiszen a felhíváshoz összetettségének megfelelően akár jogi, műszaki vagy gazdasági jellegű kérdések is felmerülhetnek.

3.2. Hirdetémények módosítása

A hirdetémények módosítására analóg módon a hirdetémények jóváhagyásával kapcsolatos szabályokat kell alkalmazni. Természetesen a hirdetémények módosítása akkor válik fontossá, amikor alkalmassági feltétel, értékelési módszer kerül módosításra. Ezekben az esetekben nyilvánvalóan helyes, hogy a jóváhagyásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Azonban nagy a kísértés, hogy a felhívás „kisebb” jelentőségű módosításakor nem volna-e szerencsés a jóváhagyástól különböző szintre (ügymintézői akár) helyezni a döntést. Ezzel a magam részéről óvatosan bánnék, bár a gyorsaság miatt ez a módszer jó lehet.

4. Bontás

Az eljárások végén a beérkezett ajánlatok bontására kerül sor, amely fontos momentum a eljárásoknak. A törvény meghatározza, hogy a bontáskor kik lehetnek jelen. Tulajdonképpen a bontás nyilvános. A közbeszerzési eljárásokban a bontás az a szakasz, amely után az ajánlatok „közkezen” foroghatnak nyilvánosság előtt.

Célszerű a döntésben résztvevő bíráló bizottsági tagokat is meghívni a bontásra. Láttam olyan közbeszerzési szabályzatot, amelyik külön bizottságot létesített a bontásra. Ráadásul még „határozatképesség” is elő volt írva. Ha valaki ezt be is tartotta volna, elég jelentős hibát követett volna el, ha nem kezd meg a bontást az ajánlattételi határidő lejártakor.

5. Bírálal

Szerintem a szabályzat egyik legfontosabb része a bírálóbizottság működését szabályozó rész. Talán azért is, mert az eddigi tapasztalatok szerint van elég probléma a bizottság működésével kapcsolatban.

5.1. Kik legyenek a tagok?

A címben feltett kérdés szerintem komoly dilemma egy önkormányzatnál. A kérdés eldöntésére nincs igazán ideális megoldás. Az egyik szempont, amelyet nem lehet megkerülni, az a politika mindent átható információs igénye.

A politikusok szakmaiságának hiányára hivatkozva könnyen lehetne azt a választ adni, hogy akkor nosza rajta: tegyünk hozzáértő köztisztviselőket a bizottságha! Ennek a lehetőségnek én kifejezetten örülnék, mert véget érne a jelenlegi gyakorlat, amely szerint az éppen aktuális politikai ellenfelek a közbeszerzési eljárások bírálata során is köszörülnek egymáson karmaikat... Véleményem szerint azonban ezt soha nem engedné meg a politika, és ebben -bármilyen meglepő- egységes lenne a paletta mindkét oldala. Ennek a magyarázata egész egyszerűen az, hogy a köztisztviselők mindig ki vannak téve az aktuális polgármester kénye-kedvének. Ezzel természetesen nem azt akarom mondani, hogy mindegyikük korrump, hanem csak arra próbálok utalni, hogy a köztisztviselő az előmenetelben, jutalomban, kinevezésben ki van szolgáltatva. Azaz a politikának mindig is igénye lehet arra, hogy ellenőrizze a polgármester minden utasítását végrehajtó köztisztviselőket, még ha a szakmaiság nincs is megkérdőjelezve.

5.2. Egyéni bírálati lapok

A bizottság működése során utaltam az egyéni bírálati lapok kérdésére. Azért emeltem ki újra, mert véleményem szerint szabályozni volna szükséges, hogy a bírálati lapnak milyen formája legyen. Ezzel két legyet üthetnénk egy csapásra. Az egyik haszna az volna, ha lenne egy „formanyomtatvány” a nem hozzáértő politikus kezében és legalább látná, hogy milyen szempontokat szerint kell megnézni egy ajánlatot; másrészt pedig egyfajta kényszerpálya is lehetne, hiszen a kizárt ajánlatoknál azonnal lehetne indokolni. Véleményem szerint a kizárt, alkalmatlanná nyilvánított ajánlattevők a legrázósabb ügyfelek a közbeszerzési eljárásban. Nem szabad elfelejteni, hogy őket külön értesíteni kell, ráadásul a döntést követő öt napon belül. Ha valóban ki kell zárni valakit, akkor alaposan elő kell készíteni a döntést, amellyel megakadályozhatók a későbbi problémák.

Természetesen a bírálati lapok nem formalizálhatóak teljesen, hiszen az eljárásban szereplő műszaki, szakmai illetőleg pénzügyi, gazdasági alkalmassági szempontoknak megfelelően a lapoknak is el kell térniük egymástól.

5.3. Nyilvánosság kérdése

A bírálóbizottság működése (ülései, döntéselőkészítő anyagai) nem tartoznak a nyilvánosságra. Nem könnyű állást foglalni, hiszen többféle, egymásnak ellentmondó követelmény fogalmazódik meg: egyfelől a törvény elsődleges alapelveként fogalmazza meg a verseny védelmét és a nyilvánosság biztosítását; másfelől viszont az üzleti titkok nyilvánosságra kerülését meg kell akadályozni (az adatvédelmi törvény² nyilvánossággal kapcsolatos rendelkezéseit azonban érvényre kell juttatni).

Természetesen a nyilvánosság a bírálatot követően újra működésbe lép, hiszen az értékelésről szóló összegzést meg kell jelentetni a Közbeszerzési Értesítőben, vagy pedig a szerződés teljesítéséről szóló hirdetmény jelenik meg szintén az értesítő hasábjain. A nyilvánosságot szolgálja az államháztartási törvény azon rendelkezése is, amely kötelezővé teszi a nettó 5 millió Ft feletti szerződések adatainak közzétételét.

A nyilvánosság rögzítése mellett fontos, hogy e tekintetben is megfogalmazzunk hatásköri és eljárási szabályokat.

Ugyan nem a bírálat kérdése, de a nyilvánosságnál a helyük a megkötött szerződéseknek. A nyertes ajánlattevővel kötött szerződés a törvény alapján nyilvános, annak tartalma közérdekű adatnak minősül.³

A szerződés mindig kényes kérdés; saját tapasztalataim legalábbis ezt mutatják. Egyrészt az ajánlattevők nem szívesen merészkednek a nyilvánosság elé, másrészt pedig az ajánlatkérők sokszor még a saját berkeiken belül is titkolóznak. Az államháztartásról szóló törvény 2003. évi módosítása alapján az 5

² A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

³ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 99. § (4) bekezdése.

millió forint feletti szerződések esetén több adatot nyilvánosságra kell hozni⁴, azonban ez az ajkai önkormányzat esetében nem nagyon valósult meg. Mindettől függetlenül szabályozni kellene, hogy az államháztartási törvényben foglalt közzétételi kötelezettségének teljesítése érdekében ki gondoskodik a szerződés adatainak megjelentetéséről.

5.4. Összeférhetetlenség

Nos, az a helyzet, hogy ez sem egyszerűen kezelhető kérdés egy kis önkormányzatnál. A baj az, hogy a jelenlegi személyi összetételt elnézve sokszor meg lehetne állapítani az összeférhetetlenséget, de erre is - mint oly sok mindenre - hiába van meg a szabályozás, még eddig nem merték alkalmazni.

A legnagyobb problémát azok a képviselők jelentik, akik valamilyen vállalkozással rendelkeznek, és hát önkormányzati megrendelést is szeretnének kapni. Hiába nem vesznek részt a bírálóbizottság munkájában, rengeteg olyan többletinformációval rendelkeznek, amely miatt nem érvényesül a tiszta verseny.

6. Közbeszerzések ellenőrzése

Nem tudok megszabadulni attól az alapvetően műszaki szemlélettől, amelyet a győri műszaki főiskolán mérnökhallgató koromban vertek belém. Ennek az Informatika Tanszék által hirdetett szemléletnek az a lényege, hogy egy folyamatot szabályozni kell, ha azt akarjuk, hogy jó működjön. Nem vezérelni, hanem szabályozni. A különbség (többek között), hogy a szabályozásnál van visszacsatolás; azaz mindenképpen ellenőrizni kell tehát a felügyelt rendszert és ha szükséges, be kell avatkozni.

Véleményem szerint a közbeszerzési eljárás is akkor jó, ha van beépített (úgynevezett munkafolyamatba épített) ellenőrzés.

Az ajkai szabályzat ellenőrzésre vonatkozó része nagyon nyúl farknyira sikeredett. Úgy vélem, hogy az ellenőrzésnek többirányúnak kell lennie.

1. Az előkészítés ellenőrzése: ebben a szakaszban a hirdetmény, dokumentáció és a műszaki leírás ellenőrzése a feladat. Nyilvánvaló, hogy ebben a fázisban lehet a leginkább félresiklatni az eljárást (példa a padragi csatorna illetőleg a beruházási hitel felvétele). Ha nem megfelelőek a részvételi feltételek, értékelési szempontok, akkor szinte garantált, hogy gond lesz az eljárás végén. Az ellenőrzés több szereplős feladat, hiszen jogi, közgazdasági, műszaki kérdések is szerepelnek. Minél több ember kezén megy át a hirdetmény és dokumentáció, annál kisebb a hiba lehetősége. Nyilván ennek is van egy ésszerű korlátja, hiszen az ellenőrzés nem tarthat a végtelenségig.

2. A bírálat során hozott döntések ellenőrzése: természetesen erre is igaz, hogy annál hatékonyabb, minél több ember kezén megy át a bírálati összegzés. Ez csak a döntéshozatal előtt lehetséges, tehát itt elsősorban arra gondolok, hogy a testületi szerv (bírálóbizottság) döntésének előkészítését kell visszaellenőrizni.

3. Utóellenőrzések: kellene energiát fordítani arra, hogy a megkötött szerződést mind a közbeszerzési eljárás, mind pedig a műszaki tartalom szempontjából ellenőrizze valaki (valakik).

3.1. Közbeszerzési szempont: gyakori gondja szokott lenni az eljárásoknak, hogy a Kbt. szabályait megszegve történik a szerződések utólagos módosítása. A törvény kimondja, hogy a szerződés csak akkor módosítható, ha a szerződéskötést követően, valamely előre nem látható ok következtében a felek lényeges jogos érdeke sérül. Azonban a gyakorlatban azt látom, hogy e körülmény nélkül is bekövetkezik a

⁴ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 15/B. § szakasz.

szerződés módosítása, azonban ennek közzététele már nem gyakori... A közbeszerzési eljárások során megkötött szerződésekben -szemben más polgári jogi szerződésekkel- nem érvényesül a felek teljes autonómiája.

Hogy a felvetett probléma mennyire élő Ajka városán kívül is, jól példázza a 2006. szeptember 13-án megjelent elnöki tájékoztató (a Közbeszerzési Tanács Elnökének tájékoztatója, K.É. 2006. 106.). A tájékoztató a szerződések módosításáról és a módosításról szóló hirdetmény megjelentetéséről szól. A Tanács elnöke a következőket szövegi le:

- a megkötött szerződés csak a Kbt. 303. § szakaszában foglalt valamennyi konjunktív feltétel megléte esetén módosítható
- a módosítást követően öt napon belül hirdetményt kell közzétenni, amelyben világossá és egyértelművé kell tenni a módosítások okait
- az általánosság szintjén megfogalmazott indokolások (műszaki szükségességből eredő pótmunka, az ajánlattevő érdekkörében felmerült körülmény) nem fogadhatóak el
- ha a módosítás indoka nem világos, a Tanács elnöke további tájékoztatást kér; amennyiben ez nem megfelelő, jogorvoslati eljárást kezdeményez
- az ötnapos határidő be nem tartása automatikusan jogorvoslati eljárást von maga után.

Az elnöki tájékoztatóban foglaltakat véleményem szerint át kell emelni a szabályozásba, hogy ne fordulhasson elő, hogy hivatalból kezdeményezett jogorvoslat indul.

3.2. Műszaki, szakmai szempontok: a Kbt. előírja, hogy a nyertes teljesítésében - ha a felhívásban elő volt írva a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozók megjelölése - csak az ajánlatban megjelölt alvállalkozó működhet közre; ebben az esetben az alvállalkozó sem vehet igénybe saját teljesítésének tíz százalékát meghaladó mértékben teljesítési segédet.

3.3. Egyéb jogi szempontok: minden eljárásfajtában lehetnek olyan szempontok, amelyeket érdemes ellenőrizni a teljesítés során. Felsorolásuk szinte lehetetlen. Egyetlen példát emelnék ki a Kbt.-ből. Az építési beruházásoknál kötelező az ajánlattevőnek felelősségbiztosítást kötni.

Felhasznált irodalom

Fribiczter Gabriella (szerk.)- Berényi- Bozzay- Buda- Deák- Engler- Hámori- Kalmárné- Kardkovács- Kothencz- Lukács: *Közbeszerzés*. KJK-KERSZÖV Budapest, 2004.

Agócs Ilona – Péter Annamária: *A közbeszerzések építésiügyi vonatkozásai*. KJK-KERSZÖV Budapest, 2004.

Dóka Zsolt – Kirchhof Attila: *A Közbeszerzési Döntőbizottság legújabb joggyakorlata*. Perfectus Szentendre, 2005.

Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog (általános rész)*. Osiris Kiadó Budapest, 2003.

Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog (különös rész)*. Osiris Kiadó Budapest, 2004.

Magyary Zoltán: *Közigazgatás*. Budapest, 1942.

Lukács Mónika – Sándor István – Szűcs Brigitta: *Új típusú szerződések és azok gyakorlata a gazdasági életben*. HVG Orac Kiadó Budapest, 2003.

www.kozbeszerzes.hu - a Közbeszerzések Tanácsa hivatalos honlapja