



Változások a közbeszerzésben – itt az

Az új közbeszerzési törvény 2015. szeptember 22-én történt elfogadását nagy várakozás előzte meg, hiszen az új törvény az építési beruházásokban aktív vállalkozások széles körét érintik. Ezért ebben a cikkünkben az új közbeszerzési törvény által bevezetett alapelveket, innovatív megoldásokat mutatjuk be.

Új közbeszerzési törvény alkotásának indokai

Az új közbeszerzési törvény megalkotása két alapvető okból vált szükségessé. Egyrészt 2014-ben lezajlott az uniós közbeszerzési jog átfogó reformja, amelynek eredményeképpen a magyar közbeszerzési jogszabályok reformját is végre kellett hajtani; másrészt szükség volt a hazai jogalkalmazási tapasztalatok és a hazai gazdaság igényei szerinti megfelelő szabályozásra is.

Új uniós jogi háttér

Az Európai Unió tagállamaiban a közbeszerzések jelentős hányada valósul meg európai uniós források felhasználásával. A közbeszerzések eredményes, hatékony és szabályos lebonyolítása az uniós források megfelelő felhasználásának előfeltétele is.

Ezt szem előtt tartva, az uniós jogalkotó 2014. február 26. napján három új, a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvet fogadott el:

- az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (klasszikus irányelv),
- 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 (közszolgáltatási irányelv),
- az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről (koncessziós irányelv).

A fenti irányelveket a tagállamoknak főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18. napjáig, az elektronikus közbeszerzésre vonatkozó részeket a központi beszerző szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig kell átültetniük a tagállami jogokba.

Az új uniós jogszabályokon keresztül a tagállamok számára szélesebb lehetőség nyílik arra, hogy a fontos társadalmi-gazdasági célkitűzések, különösen az innováció, a szociális célkitűzések (ennek körében többek között a foglalkoztatás, munkahelyteremtés), valamint a fenntarthatóság (környezetvédelem) a közbeszerzési politika integráns részévé váljanak.

A hazai jogalkalmazási tapasztalatoknak és a hazai gazdaság igényeinek megfelelő szabályozás

A hazai jogalkalmazási tapasztalatok azt mutatták, hogy hatékonyabb, gyorsabb és egyszerűbb eljárásokra van szükség.

Nyilvánvaló az is, hogy az ajánlatkérők számára szélesebb eszköztárat szükséges biztosítani ahhoz, hogy a rendelkezésükre álló forrásokból a legmegfelelőbb beszerzési eredményt valósíthassák meg. A túlzottan korlátozó ajánlatkérői előírások ugyanis nem teszik lehetővé a megfelelő ajánlattételt, és az értékeléskor a minőségi szempontok háttérbe szorulhatnak az ár mellett.

Megfogalmazódott az az igény is, hogy figyelemmel kell lenni a kis- és középvállalkozások hazai gazdaságban játszott kiemelkedő szerepére; nehéz finanszírozási helyzetükre is tekintettel kell lennie a jogalkotónak.

Összességében elmondható, hogy az új közbeszerzési törvény által megvalósítandó jogpolitikai célok a következők voltak:

- a közbeszerzések átláthatóságának garantálása,
- az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása,
- a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése,
- a társadalmilag és gazdaságilag legmegfelelőbb beszerzési eredmény elérése,
- a kis- és közepes vállalkozások sikeres szereplésének és a közbeszerzésekben a szélesebb körű versenynek az előmozdítása.

Lényegi változások a korábbi Kbt.-hez képest

Fontos változás az új közbeszerzési törvényben a régihez képest, hogy most a közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások ugyanazon törvényben kerültek szabályozásra.

Az új törvény részletesebben határozza meg a közbeszerzés tárgyait a korábbiakhoz képest: közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés megkötése, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése.

Ugyanakkor az új törvény a kivételek meghatározását (amely esetekben nem alkalmazandó a törvény) alapvetően nem helyezi új alapokra, de több kivételi kört nem vesz át a hatályos szabályozásból, azonban újradefiniálja egyes kivételek körét, és új kivételeket határoz meg.

Az új közbeszerzési irányelveknek megfelelően a vegyes beszerzésekre vonatkozó előírásokat az új törvény a korábbi

új közbeszerzési törvény

szabályozáshoz képest teljesen új alapokra helyezi azzal, hogy a közbeszerzési eljárásra alkalmazandó szabályokat a szerződés fő tárgyának függvényében határozza meg.

Közbeszerzések átláthatóságának garantálása

Közzététel és üzleti titok

A törvény fenntartja, hogy az ajánlatkérők a Közbeszerzési Hatóság által fenntartott Közbeszerzési Adatbázisban a közbeszerzésekre vonatkozó széles körű információkat, köztük minden, a törvény hatálya alá tartozó szerződést kötelesek közzétenni. Bővül a közzéteendő adatok köre, és a törvény részletesebben szabályozza, hogy az ajánlattevők mely adatokat nem nyilváníthatnak ajánlatukban üzleti titoknak.

Összeférhetetlenség, előzetes konzultációk

Az új törvényben egyértelműbb rendelkezéseket találunk az ajánlatkérők által követendő eljárásról az összeférhetetlenség megelőzése és a piaci szereplőkkel folytatott előzetes konzultációk tekintetében. Itt érdemel említést, hogy gazdasági szereplő csak akkor zárható ki az eljárásból, ha az esélyegyenlőség biztosítása más megelőző intézkedésekkel nem lenne garantálható.

Nagyobb felelősség a teljesítésért, a szerződések módosításának és teljesítésének ellenőrzése

Az új törvény rendelkezései szerint a verseny tisztasága, az átláthatóság és az egyenlő bánásmód alapelveinek nemcsak a szerződéskötésig tartó folyamatban, hanem a szerződés teljesítésének létszakaszában is érvényesülnie kell. Ezért az új közbeszerzési törvény meghatározza azokat az eseteket, amikor a szerződés módosítása közbeszerzési szempontból elfogadható. Fontos korlát azonban, hogy a szerződések módosítása nem irányulhat a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatok indokolatlan átvállalására.

Az új törvény a Közbeszerzési Hatóság részére a szerződésekkel kapcsolatos hatósági ellenőrzési jogkört és – a közpénzkezelővel való felelős gazdálkodás megsértése miatt semmisi szerződés-módosítások esetén – közérdekű keresetindítási jogot is biztosít.

Az átláthatóság elvének nagyobb érvényesülése a nemzeti eljárásrendben

Csökken az az értékhatar, amely alatt az ajánlatkérők meghatározott gazdasági szereplők közvetlen felhívása útján is megindíthatják közbeszerzési eljárásaikat, ugyanakkor egyidejűleg egyszerűsödik is az ezen, csökkentett értékhatar feletti szerződésekhez kapcsolódó előzetes közzétételi kötelezettség.

Bűncselekményekkel, különösen a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos kizáró ok hatékonyabb érvényesítése, új kizáró ok a tisztességtelen ajánlattevői magatartások esetére

Az új közbeszerzési törvény fenntartja a kizáró okok körét, így különösen az offshore szervezetek kizárására vonatkozó követelményt. A tulajdonosi részesedés, valamint a szavazati jogok tekintetében továbbra is huszonöt százalék az a határ, amely felett az offshore érintettség kizáró okot jelent.

Kizárt továbbá az olyan szervezetek közbeszerzésben való részvétele, amelyek vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője vagy gazdasági társaság esetén annak egyedüli tagja – akár más gazdasági társasággal összefüggésben – a törvényben nevesített bármely bűncselekményt követett el.

Új kizáró okként jelenik meg a törvényben az az eset, hogy amikor ugyan a törvényben felsorolt bűncselekmények elkövetésének megállapítására nem került sor, de az ajánlatkérő alá tudja támasztani, hogy a gazdasági szereplő megkísérelte jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, vagy olyan bizalmas információkat igyekezett megszerezni, amelyek jogtalan előnyöket biztosítanának számára a közbeszerzési eljárásban, akkor ez három évig minden további közbeszerzési eljárásból is kizárást von maga után.

Az új közbeszerzési törvény megakadályozza továbbá, hogy egy jogelőd társaságból kiváló társaság a jövőben – a jogutódlásra tekintettel – saját jogon mutassa be a kizáró okkal érintett jogelőd adatait alkalmassága igazolásához.

Új intézmény a törvényben az öntisztázás, amelynek lényege, hogy egy gazdasági szereplő, amely egy vagy több meghatározott kizáró ok hatálya alatt áll, intézkedéseket tehet annak érdekében, hogy a jövőben a kizárás alapját képező cselekményt ne kövesse el, illetve csökkentse ennek kockázatát.

Az ajánlatkérő számára legjobb beszerzési eredmény elérése

Az eljárások gondos előkészítése

A törvény hiánypótló jelleggel kitér a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatos szabályok meghatározására. Részletesebb követelmények kerültek rögzítésre a becsült érték meghatározásánál, az építési beruházások műszaki előkészítése körében pedig az eljárás csak a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő tervek birtokában indítható meg. A külön jogszabályban foglalt esetekben az ajánlatkérőnek tervellenőrzésről és tervezői művezetésről is gondoskodnia kell. Eljárási változás, hogy az ajánlatkérőnek több szakaszból álló közbeszerzési eljárásokban is már az eljárás megindításakor hozzáférhetővé kell tennie a közbeszerzési dokumentumokat, azaz rendelkeznie kell a műszaki leírással is.

Új szemlélet az értékelésben – a minőség alapú kiválasztás elsődlegessége

Az értékelési szempontok meghatározásánál a törvény szakít a korábbi törvény szerinti elhatárolással, és az új irányelvi rendelkezéseknek megfelelően a legalacsonyabb ár és az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontok helyett minden esetben a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását tűzi célul.

Kivételesen csak akkor lehet a legalacsonyabb ár alapján kiválasztani a nyertes ajánlatot, ha minőségi versenynek az adott beszerzés jellegére tekintettel egyáltalán nem lehet szerepe. A mérnöki és építészeti szolgáltatások, illetve építési beruházások esetében azonban az új törvény kifejezetten ki is zárja a legalacsonyabb ár szerinti értékelést.

A törvény biztosítja azt is, hogy a rögzített ár mellett kizárólag minőségi elemek alapján történjen a versenyeztetés.

Újításként került a törvénybe, hogy az ajánlatkérőnek az értékelési szempontok körében lehetősége van figyelembe venni a közbeszerzés tárgyát képező áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusköltségeit is.

Stratégiai szempontok érvényesítése a közbeszerzésekben

Az új törvény alapján az ajánlatkérőnek lehetősége van foglalkoztatási és szociális, környezetvédelmi vagy az innovációt ösztönző szempontok figyelembevételére.

A közbeszerzési eljárásokban való részvétel joga már nemcsak a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató, hanem olyan gazdasági szereplők számára is fenntartható, amelyek célja hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja.

Az ajánlatkérői eszköztár bővítése a túlrazások elkerüléséhez

A törvény lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előre meghatározzon egy olyan maximális összeget, amelyet meghaladó árat vagy költséget tartalmazó ajánlatot a bírálat során érvénytelené fog nyilvánítani.

Az ajánlatkérői eszköztár bővítése új beszerzési technikák alkalmazásával

Az ajánlatkérői eszköztár bővül új beszerzési technikák alkalmazásának lehetőségével. Ezek közé tartozik a központosított beszerzési struktúra kialakítása, határon átnyúló közös beszerzések, dinamikus beszerzési rendszer és az elektronikus katalógus alkalmazása.

Az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása, a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése

A becsült érték fogalmának változása

A közbeszerzés becsült értékének meghatározására vonatkozó szabályokat a törvény kismértékben változtatja meg:

becsült érték alatt a piaci árat kell érteni, és az ajánlatkérő nem köteles a becsült értéket a legmagasabb piaci árban meghatározni. Lényeges eltérés azonban, hogy a becsült érték alatt már nem a közbeszerzés megkezdésekor kért vagy kínált legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást, hanem az adott piacon általában kért vagy kínált teljes ellenszolgáltatást kell érteni.

Az ajánlattételre nyitva álló határidők csökkenése

Az új törvény hatálybalépésével lényegesen rövidebb határidő áll majd rendelkezésre az ajánlatok megtételére. A nyílt eljárás esetében így negyven helyett harmincöt, míg elektronikus benyújtás esetén harminc napon belül kell majd benyújtani az ajánlatokat. Ezenfelül kivételesen indokolt, sürgős esetben, gyorsított nyílt eljárás keretében akár tizenöt napos ajánlattételi határidő kitűzésére is lesz mód.

Nyilatkozási elv a kizáró okok és az alkalmasság igazolása során

Az alkalmassági követelmények három fő kategóriáját határozza el az új törvény, így gazdasági és pénzügyi helyzetet, a műszaki és szakmai alkalmasságot, valamint az egyes nyilvántartásokban való szereplés, engedély vagy szervezeti, kamarai tagság körét.

Az uniós értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések esetében a gazdasági szereplőknek az ajánlatok (részvételi jelentkezések) benyújtásakor a hatóságok vagy harmadik felek által kibocsátott igazolások helyett a gazdasági szereplő nyilatkozatából álló, ún. egységes európai közbeszerzési dokumentumot kell benyújtania kötelezően előzetes bizonyítékként a kizáró okok és az alkalmasság igazolására.

Az igazolásokat végül főszabályként csak a leendő nyertesnek kell benyújtania.

Ingyenes, elektronikus úton elérhető közbeszerzési dokumentáció

A törvény által bevezetett fontos újítás, hogy az ajánlatkérő minden egyes közbeszerzési eljárásban a közbeszerzési dokumentumokat elektronikusan, korlátlanul és teljes körűen, illetve térítésmentesen köteles a gazdasági szereplők számára rendelkezésre bocsátani.

Az alkalmassági követelmények előírásának új szabályai

Az alkalmassági követelmények előírásának új szabályai az ajánlatkérők választására bízzák, hogy előírják-e pénzügyi-gazdasági alkalmassági feltételt az ajánlattevők számára.

A bírálat egyszerűsítése

Az ajánlatkérőnek nem kell elvégeznie azon ajánlatok érvényességi bírálatát, amelyek az értékelési szempontokra tekintettel nem lehetnek az adott eljárásban legkedvezőbb vagy második legkedvezőbb ajánlatok sem.

Nyílt eljárásban az ajánlatkérő rendelkezhet úgy, hogy a bírálóknak csak az aránytalanul alacsony ár vagy költség vizsgálatára vonatkozó részét halasztja az ajánlatok értékelése utánra, és korlátozza azt az első, illetve második legkedvezőbbnek tekinthető ajánlatra.

Az ajánlatkérő az ajánlatok bírálata és értékelése nélkül meghozhatja az eljárás eredménytelenségéről szóló döntést, amennyiben az adott eljárásban végleges árajánlatok mind-egyike meghaladja a – megfelelően igazolt – rendelkezésre álló anyagi fedezet összegét. Ezzel a jogszabály adta lehetőséggel nyilvánvalóan egyszerűsödik az eredménytelen eljárások lezárása.

Elektronikus kommunikációra áttérés

A törvény – összhangban az új uniós irányelvek által előírt határidővel – 2017. február 1-jétől kötelezővé teszi az elektronikus közbeszerzési alkalmazás igénybevételét a közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárás lebonyolításakor.

Egyszerűsítések a nemzeti eljárásrendben

Az egyszerűsítés elvét szem előtt tartva, a négy ajánlattevő közvetlen felhívásával induló, kis értékű eljárásoknál nem kötelező az alkalmasság külön vizsgálata, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő eleve minimum négy, általa alkalmasnak tartott vállalkozást kér fel ajánlattételre. Építési beruházások esetén 100 millió forint, szolgáltatások esetén 18 millió forint csökken az az értékhatár, amely alatt az egyszerűsített nemzeti eljárás szabályai érvényesülnek.

Egyszerűsödnek továbbá az előzetes hirdetmény közzétételének kötelezettségei az uniós értékhatár alatti, vagyis a 60 millió forintot meg nem haladó áru- és szolgáltatásmegrendelések, valamint a 100 millió forintot elérő, de 500 millió forint alatti építési beruházások esetében. Az eljárás meghirdetése ilyenkor nem hirdetmény közzétételével történik, hanem a Közbeszerzési Hatóság honlapján közzétett összefoglaló tájékoztatás útján. Az 500 millió forintot elérő vagy meghaladó építési beruházások esetében ugyanakkor az egyszerűsített meghirdetési mód nem lesz alkalmazható, és hirdetmény közzétételével indulhat meg az eljárás.

A kis- és közepes vállalkozások sikeres szereplése a közbeszerzésekben, a verseny minél szélesebbre nyitása és a versenyfeltételek elérhetővé tétele a kvv-k számára

Az alkalmassági követelmények előírásának szigorú korlátozása

Az új törvény által kitűzött fontos cél a kisebb vállalkozások adminisztrációs esélyeinek növelése a közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásra. Ugyanakkor új szabályként kerül bevezetésre, hogy az adott szerződés becsült értéke maximum 75%-ának megfelelő korábbi referencia követelhető meg az ajánlattevőktől. Az ajánlattevőktől megkövetelt árbevétel tekintetében pedig az ajánlatkérő legfeljebb a beszerzés becsült értékének megfelelő mértékű alkalmassági minimumkövetelményt írhat elő.

A biztosítékokkal kapcsolatos követelmények enyhítése

Kis- és középvállalkozások számára könnyítést jelent, hogy a törvény értelmében a kötelezően nyújtandó előleg biztosíték nélkül igénybe vehető.

A részajánlat-tétel új szabályai

A törvény előírja, hogy az ajánlatkérő minden esetben köteles a részajánlat tételének lehetőségét megvizsgálni, és – amennyiben nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt – az eljárást megindító felhívásban köteles megadni azon indokokat, amelyek alapján úgy döntött, hogy nem biztosítja ezt a lehetőséget. Az ajánlatkérő azonban korlátozhatja azt, hogy ugyanazon ajánlattevő legfeljebb meghatározott számú részben lehet az eljárás nyertese.

A jogorvoslat és új intézményi feladatok

A jogorvoslat intézményének tekintetében csak kisebb változásokat eszközöl az új törvény. A jogorvoslati fórum szerepét továbbra is a Közbeszerzési Döntőbizottság látja el, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata elleni jogorvoslat pedig kizárólagos illetékességgel ismét országosan egy bíróság feladata.

A közbeszerzési viták rendezése tárgyalás nélküli, az iratok alapján történő döntőbizottsági elbírálással történik, amennyiben pedig tárgyalás tartása szükséges, harmincről huszonöt napra csökken a döntőbizottsági eljárás befejezésére előírt határidő.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazásának előzetes ellenőrzése nem a Döntőbizottság, hanem a Közbeszerzési Hatóság feladata. A Közbeszerzési Hatóság autonóm közjogi státuszát a törvény nem érinti, új feladatai közé tartozik azonban a szerződések módosításának és teljesítésének ellenőrzése, a kapcsolódó közérdekű keresetindítási lehetőség, a közbeszerzésekben kötelezővé váló elektronikus kommunikáció számára alkalmas és az eljárás szereplői számára kötelezően alkalmazandó elektronikus közbeszerzési alkalmazás üzemeltetése.

Az új közbeszerzési törvény 2015. november 1. napjával lép hatályba.

(A szerző a KCG Partners Ügyvédi Társulás vezető partnere.)

