



Új trendek a közbeszerzésben

Tátrai Tünde, Neményi Máté

60. sz. Műhelytanulmány
HU ISSN 1786-3031

2005. január

Budapesti Corvinus Egyetem
Vállalatgazdaságtan Intézet
Veres Pálné u. 36.
H-1053 Budapest
Hungary

Új trendek a közbeszerzésben

Tátrai Tünde, Neményi Máté

Összefoglalás

Az alábbi gondolat kísérlet a beszerzés közgazdasági elméleti kérdéseit vizsgálva próbálja a közbeszerzést mint az állami beszerzések szigorúan szabályozott fajtáját bemutatni a hazai gyakorlat és felfogás tükrében. Nem titkolt célja ugyanakkor, hogy enyhítse a meglehetősen egyoldalú, törvényközpontú felfogást, s rávilágítson olyan, kifejezetten gazdasági, informatikai kérdésekre, melyek tárgyalása során kitér a problémakör, és a figyelmes olvasó számára a közbeszerzés mint speciális beszerzéstípus, illetve mint közbeszerzési ellátási lánc jelenik meg a maga logisztikai és változásmenedzsment problémáival.

Nem lehet célja azonban minden, a beszerzéssel kapcsolatos elméleti megközelítés ismertetése, hanem a közbeszerzés tapasztalataival, gyakorlati problémáival szembesítve az olvasót próbálja felhívni a figyelmet a témával kapcsolatos, szakcikkekben is gyakran fellelhető sztereotípiák, előítéletek, leegyszerűsítések tarthatatlanságára és bátorítani az érintetteket a közbeszerzés világának szabadabb, elméletben egyre gyakrabban tárgyalt megismerésére.

Kulcsszavak: közbeszerzés, elektronikus beszerzés, beszerzési stratégia, hirdetések közzététele, elektronikus ajánlattétel, elektronikus megrendelések, elektronikus számlázás

Abstract

The following working paper introduces the public procurement as a rigorously regulated type of purchasing methods analysing the existing economic theories and reflecting the domestic practice and general attitude. Our declared aim is to widen the relatively narrow regulation-orientated view and to enhance particularly economic, information technology related issues. Examining the theme, the scope expands and the public procurement appears as a special purchasing method and as a public procurement supply chain to the professional public with its characteristic logistic and change management issues.

It was not our aim to cover the entire spectrum of the numerous theories of purchasing however, the paper confronts the reader with the experience and practice of the public procurement and we intend to call the attention to the indefensibility of the prejudices, preconceptions and simplifications that often occur in various professional articles and to encourage the affected players of the purchasing market to openly and willingly get acquainted with public procurement.

Keywords: public procurement, electronic procurement, purchasing strategy, e-advertising, e-tendering, e-ordering, e-invoicing,

1.¹ A közbeszerzés, mint speciális beszerzési tevékenység

Funkcióját tekintve a beszerzés feladata az igényelt anyagok, félkész termékek, késztermékek és az ezekhez kapcsolódó információ „készletbe helyezése”. A beszerzést sokáig csupán technikai funkciónak tekintették a piacgazdaságokban, szerepe csak a hetvenes évek olajválságai, s a nyomukban járó további kényszerítő körülmények hatására nőtt meg. A vevői igények valamint a piaci verseny növekedése, s az infláció hatására növekedő költségek eredményeként, a beszerzés hatékonyságának növelése a vállalatok elemi érdekévé vált.

Ugyan a nyolcvanas évek közepére csökkent az infláció, a piac megnövekedett kereslete egyre érzékenyebbé vált. Ezzel egy időben kezdtek a kormányzatok versenyt támogató politikát folytatni az állami szektorban is. Ennek eredményeképpen ott is egyre gyakrabban alkalmazták a " versenyképes árajánlat", „tenderkultúra”, „pályázati stratégia” kifejezéseket. Magyarországon az utóbbi években hasonló tendencia figyelhető meg mind a versenyt támogató állami politika, mind a beszerzés előtérbe kerülése tekintetében.

Elsősorban neves elméleti közgazdászok és gyakorlati szakemberek állami beszerzésekhez kapcsolódó elemzéseit alapul véve keressük azokat a fogódzókat, melyek segítenek bennünket a közbeszerzés elméleti háttérének kiépítésében. Az elméleti háttér bemutatását időközönként a hazai és EU közbeszerzési gyakorlat bemutatásával és egyben összekapcsolásával kívánjuk érthetőbbé tenni.

Az alábbiakban alapvető beszerzéselméleti információkat is tartalmaznak, melynek kapcsán a gondolatmenet logikai zártsága megköveteli az alapvető definíciók „közbeszerzés-elméletbe” való átültetését.

1. Beszerzés

A szakirodalom szerint, szűkebb értelemben a beszerzés feladata a szükséges anyagok, segédanyagok, stb. megvásárlása.

A tágabb értelmezés szerint a tevékenységek elvégzéséhez szükséges valamennyi erőforrás megszerzését takarja. Utóbbi szerint, lényegében minden pénzkidadás beszerzésnek minősül, az adó és munkaerővel kapcsolatos kiadásoktól eltekintve, úgy mint a termeléshez szorosan nem kapcsolódó szolgáltatások, berendezések.

A közbeszerzés beszerzés-értelmezése, az előbbieken alapján, közelebb áll a tágabb értelmezéshez. Ez alapján a beszerzés célja is tágabb, azaz a meghatározás kibővül:

- a megfelelő minőségű anyag, termék, szolgáltatás beszerzése,
- a megfelelő időben,
- a megfelelő mennyiségben,
- a megfelelő forrásból,
- a megfelelő áron.²

A megfelelő szó jelentése esetenként más és más. Az állami szektor igényeit tekintve az utóbbi, tehát az ár dominanciája figyelhető meg, bár törvényi szabályozásunk lehetővé teszi

¹ Tátrai T. 2003

² Baily-Farmer 1994

az „összességében legelőnyösebb ajánlat” elfogadását. A szűkös anyagi források, az igények nagyvonalú, hibás felmérése, illetve egy építési beruházás során a megfelelő minőségű anyag beszerzése rendkívül komoly bizonytalanságot hordoz, melyet a nem államilag szabályozott szféra rugalmasságánál fogva könnyen kezel, azonban törvényi szabályozásunk igényli a megfelelő minőség, termék, szolgáltatás, időzítés, mennyiség, forrás olyatén pontos meghatározását, hogy az ajánlatok összehasonlítása esetén a rendelkezésre álló információk parametrizálhatók, így könnyen pontosíthatók, objektíven összehasonlíthatók legyenek.

A gyakorlatban ez igen nehezen megvalósítható, hiszen egy tanácsadói szolgáltatás minőségét nehéz számszerűsíteni. Például a referenciák száma nehezen értékelhető azonosan, amennyiben egy cég a legnagyobb multinacionális cégek közül rendelkezik referenciával, míg a másik kétszer annyi, azonban ismeretlen kisvállalkozásokat tud csak felsorolni. A hatékony, rugalmas megoldás érdekében feltétlenül szükség van tehát olyan szubjektív körülmények, minőségi kritériumok figyelembe vételére, mely segít különbséget tenni termék és termék között. Erre az új Kbt. már lehetőséget ad, ellenben kevés gyakorlati példát ismerünk, a piac szereplői érzékelhetően nehezen alkalmazzák a Döntbizottság előtt még „kipróbálatlan” újdonságokat.³

A célkitűzések tágabb meghatározása szerint a beszerzésnek:

a, Gondoskodni kell a szükséges anyagokról, szolgáltatásokról.

b, Hatékonyan és bölcsen kell vásárolni, és etikus módon megszerezni a legjobb minőséget minden kiadott forintért.

c, A készletet úgy kell szabályozni, hogy a felhasználónak a legalacsonyabb költséggel a legjobb szolgáltatást nyújtsuk.

d, Folyamatosan együtt kell működni más osztályokkal, szükség szerint információt és tanácsot adni, figyelemmel a szervezet egészének eredményes működésére.

*e, Az előbbieket megvalósítása érdekében fejleszteni kell a személyzeti állományt, az irányelveket, az eljárásokat és a szervezetet.*⁴

A fenti célkitűzéseknek csupán egy része értelmezhető közbeszerzés gyakorlatunkban, azonban nem „közbeszerzés-képtelensége”, hanem közbeszerzés-gyakorlatunk „beszerzőképelsége” miatt. A szükséges anyagokról, szolgáltatásokról való gondoskodás a közbeszerzési tervezési gyakorlatlanságok (melyek sokszor nem az ajánlatkérő hibájából, hanem a későn rendelkezésre álló költségvetési sarokszámok ismeretéből eredeztethetők), szinte elfogadottá teszik az ad hoc módon előterjesztett beszerzési javaslatokat, melyek beszerzése eleve törvénysértéssel, vagy legalábbis a szabályok rugalmas kezelésével kell, hogy járjon.

A hatékony vásárlás lehetősége egy ilyen túlbürokratizált piacon, nehezen megvalósítható, ellenben a későbbiekben tárgyalt, a piacorientált szférából átszüremkedő beszerzési technikák, sokat segíthetnek a problémán, s közelíthetik legalább a közbeszerzés hatékonysági mutatókat, még ha elérni képtelenek is azt. Az etikus közbeszerzésért a jogalkotók olyan szigorú szabályrendszer alkottak, mely ugyan a korrupciót megszüntetni nem képes, azonban egyfajta közbeszerzési ISO megteremtődését segíti, gondolok itt elsősorban a szigorú dokumentálási rendre, illetve a Közbeszerzések Tanácsával való kötelező kommunikációra, közbeszerzési tervek készítésére. Felmerül a kérdés, hogy vajon a kogens szabályrendszer nem akadályozza-e meg a törvény azon célkitűzését, mely szerint minél hatékonyabb közpénzelköltség érdekében tudjanak tevékenykedni a közbeszerzési szakemberek.

³ Lásd. Melléklet

⁴ Baily-Farmer 1994

A készlet szabályozás a fenti felsorolásból kényes terület, hiszen az eljárások bonyolultságából adódóan a racionális közbeszerző inkább nagyobb mennyiséget gyorsan beszerz, mintsem több alkalommal kelljen lebonyolítani ugyanazt az eljárást. Ez természetesen a szerződéses feltételek kialakítása során finomítható, de az igények pontos ismerete, azaz a belső igényfelmérés kialakulatlansága sokszor vezet túlzott mértékű beszerzésekre, mely jól mutatja, hogy a készletezési problémákat egyrészt kevésbé tekintik költségtényezőnek a beszerzők, másrészt az igények előrejelezhetetlenségéből kifolyólag a legkisebb rossz, azaz a túrendelés eszközéhez nyúlnak, elkerülve az esetleges hiányt. A központosított költségvetés mérsékelt sikerének okai többek között ebben keresendők, hiszen az intézményi igények aggregációja nehezen valósítható meg színvonalas és pontos intézményi igénytervezés nélkül, melynek eredményeként a központi beszerző szervezet keretszerződéses gyakorlatát nem képes rugalmasan alakítani. Ebben jelent megújulást a Kbt. által is lehetővé tett keretmegállapodásos eljárás, mely a fejezet elektronikus megoldásokkal foglalkozó részében a dinamikus beszerzés megvalósításához, illetve az elektronikus árlejtés beszerzési technikájának alkalmazásához kapcsolja ezt a lehetőséget.

A más osztályokkal való együttműködés az előbbi problémához szorosan kapcsolódik, nevezetesen az igények felmérése, az esetleges hiányhelyzetek, vagy túlzott rendelésekkel kapcsolatos visszacsatolás nem működhet az egyes szervezeti egységek állandó kommunikációja nélkül. Jól érzékelhető, hogy hiába a beszerzési célkitűzésekről beszélni, amennyiben a szervezeti kultúra, a hagyományok, nem alakítják ki az együttműködést, mely a szervezet értékteremtő képességéhez hozzájárul. Ugyan outputról nehezen tudunk ebben az esetben beszélni, azonban a szervezet rugalmasságához, kommunikációs képességeihez szorosan hozzátartozik, hogy rendelkezésre állnak e a megfelelő szoftverek, járművek, nyomtatványok. A tevékenység pedig a profitorientált szférában, mind mind az értékteremtés szolgáltatásban történik, mely lassan elvezet bennünket az ellátási lánc menedzsmenthez, de erről majd később.

A célkitűzések személyzeti állományfejlesztéssel, szervezetfejlesztéssel kapcsolatos része az új Kbt. hatályba lépése óta ezidáig nem várt méreteket öltött. Ez természetesen az oktatói szakmai felhígulásához vezetett, hatása viszont nem kérdőjelezhető meg, melynek eredményeképpen hisszük, s e gondolat kísérlet is ezt célozza, ki fog alakulni egy olyan színvonalas, egységes közbeszerző szakma, melynek jelentése a jövőben nem pejoratív értelemben fog megjelenni, s nem a korrupcióval, alacsony hatékonysággal, hanem a szakmaisággal fog összefüggni.

Az alapvető különbség ugyanakkor a beszerzés szükségességét tekintve ott merül fel, amikor a termelő vagy szolgáltató vállalat eredményességét, működésének hatékonyságát, profitabilitását vizsgáljuk. Amennyiben van output illetve bevétel, úgy van alapja a beszerzési tevékenység sikeressége vizsgálatának. A közbeszerzés esetén azonban nincs output, a szükségletek könnyebben megkérdőjelezhetők, de akár könnyebben is megideologizálhatók. Gondoljunk csak a központi közigazgatás számítógépekkel való felszerelésére, mely nem pótolja az olykor hiányos számítástechnikai jártasságot, azonban státuszszimbólumként minden irodai asztalon megtalálható, fejlesztések esetén pedig a legkevésbé sem számít az asztalnál ülő alkalmazott informatikai ismerete, melyhez az egyszerűbb megoldás is tökéletesen megfelelne.

Az igazsághoz hozzátartozik, hogy rendkívül kevés olyan tanulmány született, amely az állami és a magánszektor szereplőinek teljesítményét vizsgálja hatékonysági szempontból. Példaként érdemes említést tenni az alábbiakról, mely eredményeket, ahogy Stiglitz⁵ fogalmaz „bizonyos óvatossággal kell értelmezni”:

Az állami lakásépítési programok általában 20 %-kal magasabb költségekkel járnak, mint a magánszektor hasonló programjai.

A közszolgálati szemétyűjtés 50 %-kal kerül többbe, mint a magánúton szervezett szeméttakarítás.

Léteznek ugyanakkor ellentétes példák is. Kanadában két nagy vasúti rendszer van, egy magánkézben, egy állami kézben, és a számítások szerint nincs lényeges eltérés a két rendszer hatékonysága között. Ám az állami és a magánkórházak működésének hatékonyságát ellentétes eredménnyel vizsgáló tanulmányok is születtek, melyek rávilágítanak ezen vizsgálatok következtetéseinek megkérdőjelezhetőségére. Fontos, témánk szempontjából alapvető problémára hívja fel ugyanakkor figyelmünket Stiglitz: „A közvélemény figyelme nagyon nagymértékben ráirányul a közszolgálati szektorban tapasztalható inkompetenciákra, a magánszektor szereplőinek inkompetenciája korántsem kelt akkora feltűnést.”⁶

A kérdés általánosságban úgy vethető fel, hogy vajon jó alappal állítható-e, hogy a kormányzati szektorban jelentkező hatékonysági veszteségek meghaladják a magánszektor ilyen veszteségeit.

Ebben a kérdésben olyan gondolkodókhöz is bátran fordulhatunk, mint Friedmann⁷, aki aszerint osztályozza a kiadásokat, hogy ki a pénzköltő illetve kinek a pénzt költi.

	Kire költi	
	magára	másvalakire
A magáét	I	II
Másvalakiét	III	IV

Az I. kategória esetében a saját pénz saját magára költése erős indítékot jelent a takarékoskodásra.

A II: kategória a saját pénz másvalakire költése hasonlóan erős ösztönzés a takarékoskodásra, de nem olyan erős, hogy pénzének a teljes ellenértékét megkapja.

A III. kategória arra vonatkozik, amikor valaki más pénzt költi saját magára, pl. a repikeret terhére ebédel. A költség leszorítására nincs olyan erős indíttatás, azonban a pénz értékét szeretné a költő megkapni saját érdekében.

A IV. kategória vonatkozik általában a közpénzek bürokraták általi elköltésére, amikor valaki más pénzt másra költjük. Kevés az indíték a takarékosagra.

Friedmann szerint ebben az esetben csak az emberi jóindulat, nem pedig az önérdék sokkal erősebb ösztökélése hat arra, hogy a pénzt a lehető leghasznosabb módon költsék el. Ebből eredeztethető tehát a pazarlás és a hatékonyság hiánya a közkiadások általunk említett esetében. Ez az okfejtés nem ad egyértelmű választ kérdéseinkre, hiszen egyértelműen nem bizonyítható a közbeszerzés kevésbé hatékony volna, pozitív példáink is rávilágítanak, azonban a friedmanni elmélet elgondolkodtató és talán várakozásainkat a közbeszerzések hatékonysága tekintetében visszafogja.

⁵ J. E. Stiglitz 2000.

⁶ J. E. Stiglitz 2004.

⁷ M. And R. Friedman 1998.

Tehát Friedmann is a döntéshozókat, illetve a közbeszerzőt tekinti kulcsszereplőknek, mint a pénz leghasznosabb módon való elköltéséhez legközelebb lévő személyeket, akik jóindulata lehet az egyetlen eszköz a hatékony pénzköltésre. Ezt azonban a közbeszerző csak minél szélesebb eszköztár alkalmazásával tudja megtenni, amennyiben a döntéshozók is ennek érdekében tevékenykednek.

A közszféra beszerzőinek eszköztárát, a már említett kompetenciáját azonban a beszerzési logisztikai alapok és tárgyalókészség stb. mellett egy igen fontos, hazánk kogens közbeszerzési szabályozását tekintve alapvető tudás, az aktuális közbeszerzési törvény és alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai adják. Ez az oka a hazai közbeszerzés, mint téma szinte egyoldalúan jogi jellegű megközelítésének.

Célját tekintve tehát az együttműködő, kompetens, gyakorlati szakemberekre alapozott, az igényeknek megfelelő, hatékony és etikus vásárlói magatartás szabályozásának eredménye az alapelveknek (nyilvánosság...) való megfelelés mellett a döntéshozatal lassítását, az eljárás költségeinek aránytalanságát eredményezik. Paradox módon e nyitottság, a nyílt eljárások preferálása mellett a jogalkotónak el kell fogadni a tényt, miszerint a tárgyalásos eljárásokon alacsonyabb árakat sikerül kialakítani. Tehát a fenti problémák egyenes úton vezetnek a közbeszerzés alacsony hatékonyságához, s egyben jól kritizálható beszerzési területnek való minősítéséhez. A fejlődés mindazonáltal tetten érhető a hazai szabályozásban is.

Az alábbi fejezet a beszerzési stratégia fontosságát hangsúlyozva azért kapott helyet, mivel a közbeszerzési törvényben is szabályozott előrelátás és tervezés egyben kikényszeríti, másrészt megtanítja a szervezeteket hosszú távra előre gondolkodni, stratégiaként viselkedni.

2. A beszerzési stratégia

A beszerzési piac hetvenes években kezdődött fokozatos átalakulása vezetett a beszerzési stratégiák átalakításához. A beszerzési stratégia fő tényezőivé a következők váltak:

- a szállítóval szemben támasztott követelmények megjelenése az ár mellett a minőségre, a szállítási időre, a szállítást kísérő szolgáltatásokra vonatkozólag;
- a beszerzési forrás megválasztása: a megfelelő minőségű beszerzők közötti választás, valamint a sürgős rendelések kielégítési lehetőségeinek előzetes feltárása;
- a beszerzési információs rendszer, melynek a szervezeten belüli információkat kell tartalmaznia ill. feldolgoznia (pl. minőségi elvárások, helyettesíthetőségi lehetőségek, stb.), másrészt az egyes szállítókra, az elérhető árakra vonatkozó külső információkkal kell rendelkeznie.

Fenti átalakuláshoz kapcsolódik a vevő-szállítók kapcsolatok átalakulása, a partneri kapcsolat előtérbe kerülése (iparágfüggő). Ez a hagyományos, (ellenfél központú) megközelítéstől való távolodást jelenti.

A hagyományos modell szerint a vállalatok számára célszerűbb a beszerzések szállítók közötti megosztása, s alkupozíció teremtése, vagy amikor a vevő van hatalmi helyzetben, használja ki pozícióelőnyét, ami jelentheti például a beszerzések szétterítését, alternatív források beépítésének lehetőségét.

	Versenyeztető modell	Együttműködési modell
Kapcsolat jellege	<ul style="list-style-type: none"> - a beszállító ellenfél - a bizalom hiánya - viták, elzárkózás 	<ul style="list-style-type: none"> - beszállító partner - bizalom - közös probléma megoldás, információk átadása
Szállítók száma	Sok	Egy vagy kevés
Kapcsolat hossza	Egyszeri, rövid táv	Közép, hosszú táv
Szerződés	Szabályozott, merev	Rugalmas, keretet ad
Közös tevékenység	Nincs	Lényeges
Termelés, tevékenység	Elkülönül	Integrált kapcsolat
Rendelés	Alkalomszerű	Gyakori kis tétel
Tárgyalási stratégia	Győztes-vesztes	Mindkét fél számára előnyös
Szállító kiválasztása	Versenyeztetés	Tárgyalás

Forrás: Vörösmarty Gyöngyi: Beszerzés 1998.

A modern (együttműködési) megközelítés az ellátás biztonságát és folyamatosságát hivatott szavatolni egy vagy kevés számú szállító alkalmazásával, melynek során hatékonyabb logisztikai rendszer alakítható ki. A megoldás természetesen rendkívül iparág és termékfüggő. Gondolunk itt például az irodai papírbeszerzésekre, ahol felesleges hosszú távú partnerkapcsolatokat kiépíteni, hiszen a papír kevésbé tekinthető stratégiai terméknek, a piacon igen éles verseny van, ahol a cél elsősorban a legalacsonyabb ár elérése, melyre a már említett hagyományos modell alkalmas. Az együttműködési vagy ellátási lánc típusú megközelítés fő célja a versenyképesség javítása, a hosszú távú együttműködés és mindegyik fél számára előnyös közvetlenebb információcsere elősegítése, a bizalom növelése.⁸

Utóbbi, azaz az együttműködési modell hosszú távú gondolkodást és biztonságra törekvést, kockázatminimalizálást feltételez, melyet joggal feltételezhetünk a kormányzati szektorról is. Ebben az esetben azonban nehezen indokolható közbeszerzési törvényünkben a nyílt eljárások egyértelmű prioritizálása⁹, mely szigorúan a versenyeztető, a vevő-szállító kapcsolatokat kevésbé szorosra fogó modellre épül. Felmerül a kérdés, vajon szükség van-e a közvetlen kapcsolat kizárására vagy annak főszabályként való elfogadására (nyílt eljárás elsődlegessége), amennyiben minél inkább el kívánjuk kerülni a korrupciós helyzeteket, de érzékeljük ennek tarthatatlanságát.

A válasz nehezen elfogadható, de közgazdaságilag indokolható. A korrupció nem a közbeszerzés által való, azonban nem tagadható, fellelhető folyamataiban. Ám a korrupciós helyzetek elkerülése problémájának megoldása során e szélsőséges, a vevő-szállító partneri kapcsolatokat és egyben trendet figyelembe nem vevő modell középpontba állítása során a fenti beszerzési stratégiák fő tényezői deformált módon érvényesülnek.

A hazai közbeszerzési modellben még egy szembeötlő önellentmondás fellelhető. Közbeszerzési törvényünk kimondja, hogy csak egy nyertes hirdethető. Ebben az esetben azonban pontosan azon célok nem érvényesülnek, melyek a versenyeztető modell előnyei

⁸ Majoros Pál 1999

⁹ Lásd. Melléklet

lehetnének, mint a már említett szétterítés. A központi beszerző szervezet azon megoldása, mely szerint egy adott kiemelt termékkör tekintetében több nyertest hirdet, sem minden esetben megfelelő megoldás, hiszen az intézményi igények pontatlansága többfelé oszlik. Nem volt ugyanakkor differenciált a szállítók számának meghatározása, így mobil távközlési szolgáltatás esetében, melynek előnyeit tipikusan egy szolgáltató kiválasztásával lehetne elérni (minden nagy szolgáltatótól rendelhető ugyanaz a szolgáltatás), tehát az azonos hálózaton belüli kedvezményes tarifák így a legkevésbé tudnak érvényesülni.

Az együttműködésre épülő tárgyalásos eljárás (a meghívásos eljárás alkalmazása hazánkban nem számottevő¹⁰), mely paradox módon alacsonyabb árak eléréséhez vezet, feltételrendszere 1995, azaz a hazai közbeszerzési törvény hatályba lépése óta egyre szigorúbb, tehát háttérbe szorítása egyenes arányban van a közbeszerzés hatékonyságának csökkenésével.

A beszerzési stratégia fő tényezői közül az utolsó, a beszerzésért felelős személy megfelelő információhoz juttatása feltétele a megfelelő jogosítványok megléte a beszerzés során felmerülő koordináció lebonyolításához.

3. Beszerzési koordináció

Mivel a beszerzéshez szükséges információk gyakran elszórtan helyezkednek el a szervezeten belül, fontos, hogy az összes érintett egység időszerű, releváns, pontos, információkkal lássa el a beszerzésért felelős személyt, szervezetet.¹¹

Technikailag a beszerzési igények a következő megoldások valamelyikével kezelhetők.¹²

- *Centralizált beszerzés: a beszerzéssel kapcsolatos összes tevékenységet egyetlen szervezeti egység látja el.*
- *Decentralizált beszerzés: nincsen külön beszerzési egység, a beszerzési feladatok elvégzését több szervezeti egység párhuzamosan végzi.*
- *Beszerzésgazda rendszerek: az egyes cikkeket az a szervezeti egység szerzi be, amely annak a legjellemzőbb felhasználója, ismerője.*

A hazánkban kialakult közbeszerzési környezet a közbeszerzési törvényen kívül kormányrendeleti szinten kerül szabályozásra. Az intézményrendszer jelenleg sajátos, részben centralizált, részben decentralizált beszerzésre épül. Centralizált, mivel a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság hivatott a központosított közbeszerzés¹³ keretein belül a 167/2004. (V. 25.) a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló Korm. rendeletben rögzített, ún. kiemelt termékkörbe tartozó termékek beszerzésére a kormány irányítása alá tartozó szervezetek számára.

Decentralizált pedig olyan formán, hogy amely termékek illetve szervezetek, intézmények nem tartoznak az előbbi csoportba, ők a törvény alapján szerezhethetnek be, de a kiemelt termékkör tekintetében csatlakozhatnak a központosított rendszerhez, ha úgy érzik az olcsóbb, egyszerűbb (és teszik is szép számban, gondot okozva ezzel a keretszerződések tervezésekor).

¹⁰ Lásd. Melléklet

¹¹ Szegedi-Prezenszki 2003

¹² Chikán-Demeter 1999

¹³ Lásd. Melléklet

A centralizált megoldásnak, szép beszerzéslogisztikai példák mutatják, az üzleti életben is hagyományai vannak, ennek becsempészése a közbeszerzésbe tehát önmagában nem volt elvetendő ötlet. Az új irányelvek igen részletesen foglalkoznak a beszerzős szervezettel, felhívva figyelmünket létük fontosságára és az EU-ban való elfogadottságára.

E rendszer hazánkban ezidáig rendkívül rugalmatlanul működött, monopolhelyzetek kialakulásához vezetett, az érintett intézményeket gyakran törvényszegésre kényszerítette, ugyanakkor biztosítani volt hivatott, hogy kevésbé kerüljön sor olyan döntések meghozatalára, melynek következtében az egyes beszerzők, olcsó, utánpótlás nélküli „noname” termékeket vásárolnak a kis büdzséjükből. Lényege, hogy a kiemelt termékkörbe tartozó termékeket a kormány irányítása alá tartozó szervezetek csak olyan cégektől vásárolhatnak, melyekkel a központi beszerzős szervezet (jelenleg a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság) versenyeztetés után keretszerződést köt.

Az egyik legnagyobb gyengéje a rendszernek, hogy feltételezi, a kormány irányítása alá tartozó szervezetek pontosan tisztában vannak beszerzési igényeikkel, melyet előre közölve a keretszerződések előre megköthetők. Ennek feltétele azonban, hogy az egyes érintett intézmények költségvetési kereteikkel időben tisztában legyenek, beruházási projektjeiket pontosan megtervezzék stb. azaz olyan projektszemlélettel, előrelátással és biztos pénzügyi háttérrel rendelkezzenek, mely lehetőséget ad a tervezett igények aggregálása során a központi beszerző szervezet számára színvonalas tevékenység végzésére.

Az előbbiekhöz kapcsolódva nincs jogunk kritizálni, pl. egyes közintézmények, sajátos, gyakran törvénykerülő beszerzési politikáját, melynek problémái elsősorban pénztelenségből, tervezhetetlenségből, a körülmények tarthatatlanságából adódnak. Ez nem azt jelenti, hogy a közbeszerzést, mint szükséges rosszat valamiféle BPR-nak, a folyamatok teljes újjászervezésének kellene alávetni, és a teljes beszerzési környeztet megváltoztatni volna érdemes, melyet több, a témához kevésbé értő közíró igényel. A hazai közbeszerzési piacnak arra a stabilitásra van szüksége, melyet az állandó jogi környezet és a fokozatosan kialakuló tenderkultúra és kiszámítható állami közbeszerzés-politika jelent.

Az alábbiakban, a makrokérdésekről kis kitérőt téve arra kívánunk választ adni, hogy a kifejezetten szervezeti beszerzésekre szűkített vizsgálat milyen sajátosságokra tér ki, melyet esetleg a közbeszerzési piaca sajátosságainak feleltethetünk meg.

4. A szervezeti beszerzések specifikumai

A magyar ipar termelésének több mint egyharmadát más termelővállalat számára értékesíti. Körülbelül egynegyede kerül exportra, és kevéssel több mint egyötödét értékesíti a fogyasztásicikk-kereskedelemnek. Az előbbiek alapján érzékelhető, hogy a piaci tranzakciók zömét a szervezeti vásárlások teszik ki.¹⁴

A szervezeti piacok és a vevők magatartásának elemzésekor négy szervezeti piacot különböztetünk meg: *az ipari piacokat, a viszonteladói piacokat és az intézményi, valamint a kormányipiacokat.* A szakirodalom több piactípus-felosztást ismer, témánk szempontjából mégis ez az egyik legérdekesebb, hiszen egyértelművé teszi számunkra, közbeszerzés iránt érdeklődők számára, hogy a kormányzati piacokon működő formális szervezetek beszerző tevékenységei sajátosságaik, jellegük miatt megkülönböztetendők.

¹⁴ Bauer-Berács 1999.

Érdeklődési körünkbe elsősorban az intézményi és kormányzati piacok esnek, azonban az alábbiakban részletezett, szervezeti piacokra általánosan meghatározható specifikumok mind a négy piactípusra jellemzők.¹⁵

A szervezeti vásárlás " olyan döntéshozatali folyamat, amely során a formális szervezetek megteremtik az igényt a megvásárolt termékekre és szolgáltatásokra, azonosítják és értékelik a lehetséges árukat és szállítókat, majd választanak közülük."

A szervezeti beszerzésekhez különböző célok kapcsolódnak: profitszerzés, költségcsökkentés, az alkalmazottak igényeinek kielégítése, társadalmi és jogi kötelezettségeik teljesítése érdekében.

A szervezeti beszerzési döntéseket több személy hozza, mint a fogyasztóit, főleg nagyobb tételek esetében. A szervezeti vásárló tehát olyan piaci szereplő, aki egy formális szervezet részére végez beszerzési tevékenységet.

A döntésben részt vevőknek különböző szervezeti kötelezettségeik vannak, így a beszerzésről eltérő feltételek szerint döntenek. Szem előtt kell tartaniuk a szervezetük által kialakított beszerzéspolitikát, megszorításokat, követelményeket¹⁶

A szervezeti vásárlói magatartás döntési folyamat, mely számos elkülöníthető lépésből áll. Hogy a szervezeti vásárlók milyen módon döntenek, nagymértékben függ a vásárlási helyzet újdonságától, azaz attól, hogy az adott vásárló milyen mértékben szembesült a konkrét termék beszerzésével a korábbiakban.

Három esetet különböztetünk meg:

- a közvetlen újravásárlás
- a módosított újravásárlás, valamint
- az új feladat, a teljesen új vásárlás esetét.

Előbbiek közül a legérdekesebb és egyben legkreatívabb feladat a beszerző részére az utolsó, az új vásárlás esete, amikor a vevő számára teljesen ismeretlen helyzetbe kerül. Ebben az esetben a termék műszaki paramétereinek a definiálásától kezdve a rendelési specifikáció elkészítéséig számtalan új feladatot kell megoldania, amelyhez az első két esettel ellentétben a korábbi tapasztalatokat nem lehet felhasználni. A vásárlások osztályozásának ez a hármas csoportosítása széleskörűen alkalmazott a szervezeti vásárlások elemzésénél illetve az elektronikus megoldások használhatósága tekintetében.

Mindez csak kiindulópontként szolgálhat a továbbiakban felmerülő kérdések megválaszolására során. Az egyik alapvető kérdés, hogy anyag-, állóeszköz-, vagy szolgáltatás beszerzésről, ill. beruházásról van-e szó. Logikailag feltételezhetjük, hogy inkább a gépek, berendezések vásárlása, építési beruházások teremtenek újszerű beszerzési helyzetet, mint az anyagoké. Ebben az esetben ugyanolyan értékű, volumenű beruházási jószág beszerzése nagyobb információgyűjtési feladattal jár, mint amire az anyagok vásárlásánál kényszerülünk. Az eltérés a szervezetektől függően alakul. Az átmeneti gazdasági állapot, s a gazdasági környezet változása, a beszerzési piacok átrendeződése folytán nem határozható meg állandó arány a három vásárlási helyzet között a szervezeti beszerzések esetében.

¹⁵ Kotler 1991.

¹⁶ Kotler 1991

A beszerzési helyzetek a megkülönböztetés három jellemzője: a probléma újdonsága, az információigény és az új alternatívák mérlegelése alapján az alábbiak szerint alakul.

Beszerzési helyzet	A probléma újdonsága	Információigény	Új alternatívák mérlegelése
<i>Új vásárlás</i>	Nagy	Jelentős	Fontos
<i>Módosított újvásárlás</i>	Közepes	Mérsékelt	Korlátozott
<i>Egyszerű (rutin) újvásárlás</i>	Kicsi	Minimális	Szükségtelen

(Forrás: Robinson-Faris-Wind 1967)

Fentiek arra világítanak rá, hogy a közbeszerzések során sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetnünk a beszerzési helyzetek elemzésére. Nem elegendő megkülönböztetni a piacot, a beszerzési helyzetet azonosítva tudunk cizelláltabb következtetéseket levonni. Gondolunk itt például arra, hogy azon szervezetek, ahol jól bevált, állandó újratenderezések folynak, hiába alakul ki a közbeszerzési tudásbázis, a teljesen új vásárlás, pl. egy építési beruházás előkészítése során olyan információigény merül fel, illetve olyan sok új alternatíva között kell választani, amelyhez a jól strukturált problémákhoz szokott közbeszerző nem elegendő. Ennek megfelelően fejlődik a hazai közbeszerzési piac, alakulnak kifejezetten közbeszerzési tanácsadással, tenderkészítéssel, tenderfigyeléssel foglalkozó cégek, jelennek meg akkreditált közbeszerzési tanácsadó képzések. A hazai beszerzőknek fel kell tehát ismerniük, hogy amennyiben nem rendelkeznek a megfelelő tudásbázissal, vagy egyszerűen hatékonyabbnak és olcsóbbnak tartják e tevékenység egy részének outsourcingolását (tevékenység-kihelyezését), nem habozhatnak azt megtenni. Sok közbeszerzés azért bonyolódik külső cég segítségével, mert így a döntéshozó az eljárás lefolytatásának kockázatát átháríthatja a bonyolító cégre, megosztva ezzel felelősségét, s egyben növelve ezzel a sikeres befejezés lehetőségét, hiszen a pályázni tudás gyenge pontja a közbeszerzési gyakorlattal kapcsolatos információhiány, a kiskapuk ismerete a sikeres tenderezés alapja.

Erre talán az egyik legjobb példa a tenderfigyelő szolgálatok működése, mely ugyan a hazai, az EU tenderekre pályázó cégek részére nyújt felvilágosítást, mégis, tapasztalataik a beszerzők számára sem érdektelenek. Azon a közbeszerzési piacon, ahol naponta közel 1000 tender jelenik meg és ahol csatlakozásunkat követően az EU értékhatárt elérő hazai tendereket is meg kell hirdetni, hasonló információhiánnyal és problémákkal rendelkező beszerző szervezetek írják ki tendereiket, melyek dokumentációi, sajátos protekcionista megoldásaik példaértékűek lehetnek.

A fenti példára azért érdemes figyelni, mert a közbeszerzőnek ma már nem elegendő kiírni a pályázatot és várni, vajon sikerült-e pontosan meghatározni a szükséges termék tulajdonságait, vajon a zárt ajtók mögött folytatott rövid brainstorming elegendő volt-e a potenciális beszerzési források azonosítására. Valójában a közbeszerzőnek egyfajta marketinget kell folytatnia, figyelve a közbeszerzési piacon mozgó hasonló közbeszerzők gyakorlatát (Lásd. előző példa), valamint felméri a piacot, ahonnan vásárolni szeretne mind a szereplők, mind a termékek, szolgáltatások tekintetében. Hozzá tartozik továbbá a dokumentációk, résszemponatok kialakítása során olyan szimuláció elvégzése, mely nem értékeli túl egyes szempontokat, s valóban azon elemek érvényesülését engedi az ajánlatban, melyeket a előkészítés során az igénylők kifejeztek. Jóllehet ez más lapra tartozik, ugyanakkor szorosan az előkészítő szakasz fontosságára hívja fel a figyelmet.

5. Beszerzési marketing

A szervezeti beszerzés kapcsán megfigyelhető a tágran értelmezett racionalitásra való törekvés. Ennek háttérében a beszerzési funkció - mint értékkepző - fokozatos felértékelődése áll, ezért kaphatott a beszerzés is stratégiai szerepkört, s vált általánossá a beszerzési marketing is. E szerint a szervezeti beszerzők is használják a marketingkonceptiót és a marketing eszköztárát. A beszerzőnek nem elegendő várni az eladó ajánlatára, hanem mintegy megelőzve őt, "fordított marketinget" kell folytatnia.

A hatékony beszerzési politika részét kell, hogy képezze a döntést befolyásoló tényezők megismerése. Ez csakis aktív beszerzési politikával érhető el, mely feltételezi a beszállítói piac lehetőségeinek folyamatos keresését és elemzését.

A beszerzési piackutatás a beszerzési piacokról, a beszállító partnerekről szóló szisztematikus információgyűjtés és feldolgozás eszköze.

Célja:

- a beszerzési piacok áttekinthetőségének biztosítása, javítása,
- a beszerzési zavarok elkerülése és a zavartalan működés biztosítása,
- más egységek ellátása információkkal,
- optimális beszerzési döntések lehetővé tétele,
- új beszerzési források megtalálása és értékelése,
- egyes termékek helyettesítési lehetőségeinek kiértékelése,
- technikai fejlődés nyomon követése.

Az egyes célok prioritizálása nagy mértékben függ az adott intézmény tevékenységi körétől. A Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus Kormányzat Központja például a kormányzati gerinchálózattal kapcsolatos beszerzéseinek tekintetében kulcsfontosságú a technikai fejlődés nyomon követése, míg az Országos Vérellátó Központban a beszerzési zavarok elkerülése és a zavartalan működés biztosítása az elsődleges cél.

A már említett intézményi piacok esetén (ide tartoznak az iskolák, kórházak, szociális otthonok, börtönök), amelyeknek a felügyeletük alatt álló embereket termékekkel és szolgáltatásokkal kell ellátniuk, nyomon követhető e célok érvényesülése.

Sok ilyen intézményre a szűkös költségvetés és a visszatérő ügyfelek jellemzők. Egy kórház beszerzési ügynökének meg kell határoznia a betegeknek adandó ételek minőségét. A beszerzés célja ez esetben nem a profitszerzés, mert a betegeknek adott étel a teljes szolgáltatáscsomag része.

Nem lehet alapvető cél a költségek minimumra szorítása sem, hiszen ha a beteg rossz ételt kap, panaszkodik, rontja a kórház hírnevét. A kórházi beszerzési ügynöknek olyan, intézményeket ellátó szállítókat kell találnia, akik termékeik minőségével elérnek vagy meghaladnak egy bizonyos minimális szintet, és olcsó árakat kínálnak. A speciális igények és jellemzők miatt már sok élelmiszerszállító az intézményi vevők kiszolgálására külön egységet hoz létre.

A kormányzati piacok esetében a döntéskor az elsődleges szempont a költségeknek, (áttételesen az adófizetők költségeinek) minimálisra csökkentése. A kormányzati vásárlók

általában azokat a legolcsóbb árat ajánló eladókat részesítik előnyben, akik eleget tudnak tenni a meghatározott specifikációknak.¹⁷

A kormányzati szervezetek és a költségvetési, ill. közpénzekből gazdálkodó intézmények esetében a kormány egyre inkább megköveteli, hogy reálértékben kevesebb pénzzel gazdálkodjanak, ami azt eredményezi, hogy a költségek csökkentésére az eredményesebb beszerzés megvalósításával tesznek hatékony erőfeszítéseket. Az előbbi szervezetek felelős vezetőinek az a feladata, hogy a költségvetés szűkebb keretei között feleljenek meg azoknak az igényeknek, amelyek kielégítésére szolgáltatásukat létrehozták.

A beszerzési piackutatásra több okból is sor kerülhet. A leggyakoribb ok egy új, eddig még nem ismert, vagy nem használt anyagnak a beszerzése. Esetenként azonban fontos lehet, hogy sor kerüljön rá rutin ill. módosított újra vásárlások esetén is. Ez utóbbinak elsődleges oka például a költség szerkezet megváltozása, új források megjelenése lehet.¹⁸

A marketing eszköztárának használata azonban nem merül ki a beszerzési marketingben. Az alábbiakban olyan marketingsajátosságokra világítunk rá, melyek a vevő döntési mechanizmusára lehetnek hatással, s melyről ezidáig a szervezeti beszerzések esetében még nem ejtettük szót.

6. Marketingsajátosságok

Egy-egy konkrét esetben számos sajátos körülmény lehet hatással a vevő döntési folyamatára és a döntési mechanizmus funkcionálására.

Léteznek olyan tényezők, amelyek valamilyen formában befolyásolják magát a döntési mechanizmust:

- *A vevő célja,*
- *A vevő környezetére és a vevőre jellemző technológiai kultúra,*
- *A vevőre jellemző szervezeti struktúra és szervezeti kultúra,*
- *Társadalmi, kulturális és viselkedési szokások.*

A vevő célja

A költségvetési pénzekből gazdálkodó vevő, azaz a költségvetési vevő végső célja valamilyen közösségi igény kielégítése, ahol eltérő környezeti tényezők dominálnak, mint az ipari piacok esetében.

Például egy önkormányzati beruházás végső célja lehet a biztonság növelése érdekében a közterületek erősebb fényű lámpákkal való ellátása. A végső cél kialakításában a domináns környezeti tényező ebben az esetben a közösség ezirányú elvárása, de a kielégíthetőség mértékének a meghatározásában nyilvánvalóan piaci tényezők is szerepet játszanak.

A beruházói célok elemzésekor lényeges szempont, hogy szétváljék -e a beruházói, az üzemeltetői és a felhasználói funkció. Ha ezek a funkciók elkülönülnek egymástól, akkor természetesen nem csak a beruházónak, hanem az üzemeltetőnek és a felhasználónak is vannak elvárásai a létesítménnyel kapcsolatban.

"Ezért a létesítményi folyamat közreműködőinek ebbe a folyamatban ágyazott marketingmunkával a létesítmény mögé kell tekinteni, és fel kell tárnunk azokat a vevői-

¹⁷ Kotler 1991

¹⁸ Bauer-Berács 1998

beruházói célokat, amelyekre alapozva ajánlatával a közreműködő a maga számára kedvező irányba terelheti a beruházó döntését."¹⁹

A vevő környezetére és a vevőre jellemző technológiai kultúra

Számos olyan eset ismert, amikor egy vállalkozó ajánlatát annak ellenére nem fogadta el a beruházó, hogy az a legkorszerűbb technológiai megoldást tartalmazta. Ez a probléma olyan esetben szokott felvetődni, amikor a vevő és környezete termelési és technológiai kultúrája fejletlenebb, mint az ajánlattevőé. Ha az üzemeltetéshez szükséges szakmai kultúra megszerzése hosszabb távon sem biztosítható, akkor a vevő természetesen hajlik a számára biztonságosan üzemeltethető technológiai megoldás elfogadására.

A korszerű technológia azonban az esetek többségében egyben munkaerőt megtakarító technológia is, s így a technológiai korszerűség összefügghet a beruházó végső céljával. Ha azonban célja ezzel ellentételes, például éppen a munkahelyteremtés, akkor szintén a kevésbé korszerűbb, de a több munkahelyet biztosító műszaki megoldást fogja választani.

Az előbbieken alapján a termelési kultúra és a technológiai színvonal elemzése a vállalkozói marketingtevékenység fontos területévé kell, hogy váljon, mivel jelentősen elősegítheti a vállalkozó számára kedvező beruházói döntés meghozatalát.

A vevőre jellemző szervezeti struktúra és szervezeti kultúra

Mind a létesítmény, mind a szervezeti sajátosságaiból adódik, hogy a vevő döntése egy időben elhúzódó, többszereplős döntési folyamat eredménye. A folyamat résztvevői különböző szerepkörben vesznek részt a döntés kialakításában, ahol sok esetben egyéni érdekeiket is figyelembe véve járulnak hozzá a döntéshez.

Hogy a megszülető döntés mennyiben lesz elfogadható az érdekeltek számára, az jelentős mértékben függ a vevő szervezetének centralizált, vagy decentralizált jellegétől, illetve a szereplők közötti formális és informális kapcsolatok jellegétől.

Előbbieken rámutatnak, hogy a marketingmunka tervezhetősége érdekében minél pontosabban fel kell térképezni a döntési folyamatban részt vevők magatartását, formális és informális hatáskörét, kapcsolatait.

Társadalmi, kulturális és viselkedési szokások

E kérdés akkor kerül előtérbe, amikor a vevő és az ajánlattevő tradicionálisan eltérő kultúrákban működik. Ezek a tényezők elsősorban nem a döntési folyamatot és a döntési mechanizmust befolyásolják, hanem sokkal inkább magát a döntést, ezért hatásukkal mindenképpen számolnia kell a beszerzőnek.

E ponthoz szorosan kapcsolódik a cikk elején már említett „tenderkultúra” kifejezés, melynek fokozatos meghonosodása kiküszöböli az elkerülhető hibákat, a feleslegesen lefolytatott, majd eredménytelenül nyilvánított eljárásokat, a morálisan nehezen elfogadható szükségtelen jogorvoslati eljárásokat. Bízunk benne, hogy a következő ponthoz kapcsolódva az új trendek közé hamarosan felvehetjük a tenderkultúra, vagy közbeszerzési kultúra fokozatos kialakulását hazánkban.

¹⁹ Kotler 1991

7. Új trendek a beszerzés területén

El kell fogadnunk, a közbeszerzés soha nem lesz olyan hatékony, mint egy profitorientált vállalat beszerzése, de jobb lehet, mint a mostani. Azonban nem szakadhatunk el az EU irányelvektől, például attól az igénytől, hogy a közpénzek elköltése minél nyilvánosabb legyen. A megoldás egy rugalmasabb, hatékonyabb rendszer kiépítése, melyre remek lehetőség lenne például az elektronikus közbeszerzési rendszer meghonosítása hazánkban is.

„Az e-kereskedelem térhódítása átalakítja a beszerzés világát... A vállalkozások a tranzakciók segítségével automatizálják és korszerűsítik a szükségletek felméréséhez, jóváhagyásához, teljesítéséhez és kifizetéséhez kapcsolódó munkafolyamatokat.”²⁰

A közbeszerzés világának megismeréséhez és a közbeszerzést is érintő kihívásokra való válaszok megtalálásához elengedhetetlen, hogy a közbeszerzést a beszerzés egy speciális fajtájának tekintsük, s a közbeszerzéssel kapcsolatos elméleti ismereteket a beszerzés elméleti ismereteihez kapcsoljuk. Az elektronikus beszerzés olyan lehetőség, melyet a beszerzési trendeket ismerők egyre inkább e tevékenység folytatása elengedhetetlen feltételeként aposztrofálnak.

A profitorientált vállalatok egyre jobban rászorulnak e hatékonyságnövelő, az átláthatóságot jobban megteremtő elektronikus megoldások bevezetésére, alkalmassá téve információs rendszereiket, illetve egyre jobban kiterjesztve az elektronikusan beszerzendő termékek körét.

A közbeszerzésnek is ezzel az új kihívással kell szembenéznie hazánkban, melyet felerősít az Európai Unióban végbemenő „elektronizálási hullám”, már egészen attól az időszaktól, amikor még az elektronikus közbeszerzési irányelvek nem kerültek elfogadásra. Hazánkban a az új közbeszerzési törvény az elektronikus megoldás csíráit teremti csupán meg, a részletes szabályozás lehetőségét kormányrendeleti szintre utalja. Nem ad azonban lehetőséget a hatályos irányelvek szerinti elektronikus technikák érvényesítésére anélkül, hogy részletesen mindez a hazai szabályozásban meg ne jelenne. Ez a kodifikációs kényszer várhatóan egy túlszabályozott elektronikus kormányrendeleti csoportot hoz létre, mely nem biztos, hogy a leghatékonyabb megoldás, főleg az e-megoldások tekintetében.

Ahhoz, hogy a mind szervezeti, gazdasági, mind jogi alapjait tekintve létező rendszert a jogalkotó alkalmassá tegye elektronikus eljárások lebonyolítására, számottevő korlátai vannak Magyarországon, amiről az alábbiakban részletesen lesz szó.

Cél, az elektronikus támogatás elkülönült (vagy elkülöníthető) piaci szolgáltatási területei szerint az elmélet és az egyes EU tagországokban eltérő mértékben, de már egyértelműen kialakuló, meglehetősen heterogén gyakorlat bemutatása.

Ennek ismertetése előtt nem érdektelen ismertetni egy, az Európai Bizottság által közzétett tanulmány SWOT analízisének összefoglalóját. E tanulmány 20 kísérleti projekt tapasztalataira támaszkodva végezte el az elektronikus közbeszerzési rendszerek elemzését, technológiai, jogi és szervezeti szempontok szerint vizsgálva a rendszerek erősségeit, gyengeségeit, a lehetőségeket és félelmeket nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.

²⁰ Kalakota-Robinson 2001

<p>Erősségek</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Részvevők számára elérhető többlet haszon ➤ A verseny és a piaci átláthatóság növekedése ➤ Adminisztrációs költségek csökkenése ➤ A közbeszerzési eljárások hatékonyságának növekedése ➤ A résztvevők közötti kommunikáció hatékonyságának növekedése 	<p>Lehetőségek</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A közös európai piac nyíltabbá válása ➤ A határokat átlépő kereskedelem és a közbeszerzési pályáztatás növekedése ➤ A versenyképességre és közintézmények költségvetésére gyakorolt hatás
<p>Gyengeségek</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Technológiai hiányosságok (pl. szűk keresztmetszet) ➤ Jogi és biztonsági kérdések ➤ Szabványok hiánya ➤ A regionális fejlettségi különbségek okozta felzárkózási problémák 	<p>Félelmek</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Regionális ill. nemzeti ellenállás ➤ Megfelelő szakképzettség ill. oktatás hiánya ➤ Az egymás közötti együttműködés ill. kapcsolatrendszer hiánya

(Forrás: Európai Bizottság 2001)

A hazai közbeszerzési rendszer kialakításához fontos annak ismerete, hogy az egyes EU-tagországok milyen konkrét problémákat, lehetőségeket tudnak megfogalmazni e-közbeszerzés projektjeik kapcsán. Nem tudunk ugyanis olyan „best practice”-t, legjobb megoldást alapul venni, melyet lemásolva sajátos hazai közbeszerzési rendszerünk elektronizálására használhatnánk.

Az elektronikus közbeszerzés magyarországi meghonosításával kapcsolatos aggályokra sok tekintetben választ ad ez a felmérés. A rendszer használatának előnyei közé a hagyományos közbeszerzéssel szemben az átláthatóbb, gyorsabb, hatékonyabb kommunikáció és a beszerzési és adminisztrációs költségek csökkenése tartozik. Hozzá kell tenni, hogy a gyakorlat költségnövekedést mutat a beszerzések elektronikus lebonyolítása esetén, mely ebben az értelemben nem feltétlenül vezet a teljes közbeszerzési rendszer „olcsóbbá” válásához. Ahhoz, hogy a rendszer hatékonyan működhessen, a szereplőknek le kell küzdeniük az új technológiáktól való félelmüket, igyekezniük kell integrálódni az elektronikus folyamatokba, mely további komoly beruházásokat igényelhet. Ennek feltétele a tanulmányban is kiemelt olyan jogi, oktatási, szabványosító tevékenység az Európai Bizottság részéről, ami az egységes gyakorlat kialakulásának keretfeltételeit jelenti. Szükség van még nemzeti szinten az egyes kormányok támogatására is.

A fentiek alapján érzékelhető, hogy az akadályok leküzdése, a keretfeltételek megteremtése nem csupán Magyarországon jelent problémát.

Hazánk esetében fontos figyelembe venni azon szűk keresztmetszeteket, melyek például a Közbeszerzési Értesítő kiemelt szerepéből, azonban gyenge e-felkészültségéből adódnak, valamint az alacsony internetpenetrációt és a Kbt. alanyi hatálya alapján érintett szervezetek

gyakran gyenge infrastrukturális ellátottságát. Látható tehát, hogy nem egyszerűen az e-közbeszerzésről, hanem annál sokkal távolabb mutató, az e-kultúra, az információs társadalom és - ha tovább gondolkodunk - a tenderkultúra fejlesztésében is úttörő szerepet játszó e-közbeszerzési rendszerről beszélhetünk, melynek kialakítása komoly hatást gyakorolhat az említett területekre.

Az alábbiakban a közbeszerzési eljárások folyamata elméleti alapjainak ismertetésére kerül sor. E részletesebb elektronikus közbeszerzési kitérővel fel kívánjuk hívni a figyelmet a hazai Elektronikus Közbeszerzési Rendszer-történelem során már egy alkalommal elkövetett hibára (Lásd. Magyar Posta), hogy nem feltétlenül a teljes folyamat elektronizálása az azonnali cél egy rendszer kialakításakor. A teljes folyamat tevékenységekre bontása teremti meg a fokozatosság feltételeit.

8. Közbeszerzési ellátási lánc

A közbeszerzési eljárások folyamatát - az elektronikus közbeszerzés folyamatának azonosíthatósága végett - az alábbi tevékenységekre célszerű bontani:

1. E-Advertising. Kommunikáció, hirdetésmények közzététele

A közösségi eljárásrend (a magyarországi Közbeszerzési Értesítő gyakorlatának megfelelően) szerinti feltételeknek megfelelő, az előírt adattartalommal történő közzététel az eljárás indítására, részeredményére és eredményére vonatkozóan. A kötelezően az EU valamelyik hivatalos nyelvén is zajló kommunikáció jellemzően elektronikus, de a papíralapú működés feltételeit is minden esetben kötelezően biztosítani kell. Az eljárások tárgyi meghatározásánál a közbeszerzési definíció szótár (CPV "common procurement directory") használata ajánlott.

2. E-tendering. Elektronikus ajánlattétel

Elektronikus ajánlattételi eljárásnak a közbeszerzési portálokon kitölthető, ajánlati templatek biztonságos elkészítése, elektronikus aláírása, lezárása (elektronikus bélyeg), tárolása, integritásának az ajánlattevő adott határidőig tartó, módosítás céljából történő hozzáférése minősül az adatbiztonság és adatintegritás megőrzése mellett, időbélyeg adott időpontban történő feltörésének lehetőségével. Az eljárás kiegészülhet az ajánlatok elektronikus értékelésével és a döntéstámogató eszközök alkalmazásával.

3. E-Ordering. Elektronikus megrendelések

A közbeszerzési eljárást lezáró szerződést követően (jellemzően termékek ismétlődő beszerzése esetén) az eseti megrendelések adminisztrációja jelentős költségekkel jár mind megrendelői, mind szállítói oldalon (a közzétett adatok alapján ez 400-1000 euro között változik). Ennek a folyamatnak az elektronikus támogatása a folyamat ezen szakaszában keletkező költségek csökkentésén túl a jellemzően intézményeken és vállalatokon belüli munkafolyamatok elektronikus támogatottságának növekvő mértéke miatt is elkerülhetetlen.

Az elektronikus megrendeléseket és visszaigazolásokat a számlával kísért áru fizikai megjelenése és átvétele követi. A folyamat elektronikus támogatásának elterjedése előrehaladott. Az emelt szintű biztonsági elemek alkalmazása nem jellemző. A nagy beszerző szervezetek az ismétlődő megrendelések kiszolgálására jellemzően katalógusrendszert működtetnek. A fejlett többdimenziós katalógusrendszerek lehetővé teszik mind a szállítók, mind a vevők részére megvalósítva a különböző “nézetek” kialakítását saját menedzselésükben, speciális termékek, valamint speciális árkonstrukciók, testreszabott létrehozását. A létező katalógus-alkalmazások jellemzően Oracle, SAP, Commerce 1, Ariba stb. termékeken alapulnak.

4. E-Invoicing. Elektronikus számlázás

A teljesítésekhez kapcsolódó számlakibocsátás az EU-tagországokban jellemzően nem megoldott. A közbeszerzési folyamat ezen szakaszának elektronikus támogatása nem csak az elektronikus aláírás és a megfelelő biztonságú hitelesítés-szolgáltatás szabályozottságának, hanem az elektronikus számla adóhatóságok által annak kibocsátását követő 5-7 éven belüli auditálhatóságának hiánya miatt sem működik a gyakorlatban.

Az előbbieken felsorolt tevékenységtípusokat kiegészítendő új eljárás-típusok kialakítására is szükség van. A közbeszerzési eljárások elektronikus támogatásának igénybevételéhez szükséges szabályozási anomáliák feloldására, az ismétlődő termékbeszerzésekre két új beszerzéstípus bevezetésére és alkalmazására vonatkozó direktíva-tervezet említhető, amely tartalmazza a keretmegállapodáson alapuló beszerzést, valamint az ún. dinamikus beszerzést.

A keretmegállapodáson alapuló beszerzés lényege a több megfelelőnek minősített szállítóval kialakított beszerzési konstrukció, amelynek maximális ajánlott időtartama 4 év. A teljesítésekre egyéb szempontok elemzése alapján (gazdasági, pénzügyi stb.) alkalmasnak minősített szállítókkal aláírt keretmegállapodások az eseti teljesítések odaítélésének eljárásrendjét, a kiválasztás és értékelés szempontrendszerét továbbá a szerződés meghatározó elemeit tartalmazzák. Az eljárástípus az — akár hagyományos papíralapon lebonyolított — első szakaszt követő második szakasz elektronikus támogatása (e-tendering, aukciók stb.) mellett alkalmazható.

Az ún. dinamikus beszerzés jellemezően a kereskedelemben kapható, “polcra levehető” áruházi beszerzések esetén alkalmazható eljárás. Az eljárásra jelentkező ajánlattevők közül alkalmasnak ítélt potenciális szállítók részvételével zajló egyszerű eseti – jellemzően kevés értékelési paramétert tartalmazó – elektronikus aukciókon kerül kiválasztásra az eseti szállítás jogát megszerző szállító.

Mindkét eljárás kötelező eleme az állandó és teljes körű tájékoztatás, közzététel, amely tartalmazza az egyes szállítások nyerteseinek és szállítási kondícióknak is a nyilvánosságra hozatalát.

Összefoglalva megállapítható, hogy a közbeszerzések elektronikus támogatása a nem nagy biztonságú folyamatok kiszolgálásában nyert teret és megfelelő gyakorlatot. Ezek a hirdetések közzététele és — ismétlődő beszerzések esetén — a szerződéskötések utáni megrendelések és teljesítések nyilvántartását szolgáló rendszerek. Tehát a fejezetcímbe megfogalmazott „közbeszerzési ellátási lánc” megközelítés lehetővé teszi a folyamat

értékközpontú szemléletét, melynek célja az ellátási lánc végén elhelyezkedő, költségvetési kereteit minél hatékonyabban elkölteni akaró beszerző intézmény fogyasztója, a támogatást kapott alapítvány által szervezett karácsonyi gyermekműsor meghívottja, az önkormányzat új óvodájába beiratkozó szülő, érintettek, akik közvetve, vagy közvetlenül megfogalmazzák véleményüket a hazai közbeszerzősről.

Az e-kereskedelmi megoldások előretörésének, valamint az EU-tagországok bővülő gazdasági és monetáris integrációjának hatására az EK merev, bürokratikus közbeszerzési koncepciójában érezhetően elmozdulási kényszer van, amelyet a kis nemzeti jövedelmű és az angolszász országok nyomása erősít. Ez a tendencia érvényesül az e-kereskedelem közbeszerzések területén történő rugalmasabb szabályozási modell kialakításában is, amelyet az új irányelvek is céloznak.

9. Néhány szó a hazai lehetőségekről

A hazai elektronikus közbeszerzés kialakításának hosszadalmassága sok tekintetben magyarázható a kialakulatlan és ezért példát sem igen nyújtó közösségi gyakorlattal. Ahhoz tehát, hogy Magyarországon is — a már említett példáknak megfelelően — működőképes, ám fokozatosan kiépítendő rendszer működhessen, mind az üzleti, mind a szervezeti és az informatikai modell kialakítására szükség van. Ennek alapja a két leginkább érintett tárca, a Miniszterelnöki Hivatal és az Informatikai és Hírközlési Minisztérium együttműködése, mivel statútumaikban kötelezettségük van az e-közbeszerzési rendszer kialakítására.

A fejlődés iránya, ami egy új, az elektronikus közbeszerzés kialakításáról szóló kormányhatározatban illetve kormányrendeletben várhatóan az alábbi koncepciónak megfelelően készül el és fogja eredményezni a módosításokat.

A Közbeszerzési Értesítő szerepe, a már említett e-advertising funkció tekintetében kikerülhetetlen, azaz informatikai háttérének fejlesztése, a hazai közbeszerzés elektronizálásának kulcsa, s jelenleg egyben korlátja is.

A fokozatos kialakítás során a jelenleg kiemelt termékkörrel foglalkozó KSZF tevékenységének elektronikus támogatása fogja jelenteni az egyik leglényegesebb lépést, amely együtt jár a 167/2004.(V. 25) kormányrendelet, illetve ezzel párhuzamosan a 168/2004. (V. 25.) kormányrendelet módosításával. Tehát a központosított rendszer valamint az elektronikus eljárási cselekmények párhuzamos szabályozása és együttkezelése lehet az elektronikus megoldások meghonosításának első lépése amellet, hogy lehetőséget kell adni, a központosított rendszertől függetlenül a beszerzési technikák használatára, pl. elektronikus árlejtés (e-aukció) alkalmazására a hagyományos, papíralapú eljárásokban is.

A központosított közbeszerzés jelenlegi folyamata rendkívül hosszadalmas. Természetesen az elektronikus támogatás nem old meg minden problémát. azonban elősegíti (a már korábbiakban részletezett és a központosított közbeszerzés keretén belül rendkívül szükséges, rugalmas keretmegállapodásos megoldás elfogadása mellett) olyan automatizmusok beépítését, amelyek a bonyolult keretszerződéses technikát hatékonyabban kiszolgálják. Segít továbbá olyan adatbázisok kialakításában, ahol az egyes érintettek együttműködésének eredményeként (ÁHH, Kincstár) azonos adatállományokat használva lehetőséget teremt a hibák kiszűrésére, előrejelzések pontosítására, a közbeszerzési eljárások lényegesen rövidebb idő alatt való lebonyolításán túl. A központosított közbeszerzés jelenleg több mint 3000

intézményt érint, így e kultúra elterjesztése (természetesen a szükséges infrastrukturális feltételek megteremtése mellett), meghonosítása rövidebb idő alatt megtörténhet.

Az első időszakban a katalógus csak a KSZF kiemelt termékkör azon részét tartalmazná, amely jól parametrizálható. A profitorientált vállalatok gyakorlatában is használt e-beszerzési rendszerek a jól parametrizálható termékekre épülnek. Ez nem jelenti azt, hogy pl. a szolgáltatások beszerzésére ne lenne elektronikus megoldás, azonban a kezdetekben elektronikusan általában a termékeknek csak mintegy 30-40 %-a alkalmas erre. Ennél nagyobb arány alkalmassá tétele függ a minél rugalmasabb eljárások beépítésétől.

A későbbi ütemek pedig egyre szélesebb körben, nem csupán a központosított közbeszerzés rendszerére tennék alkalmazhatóvá az elektronikus támogatást.

Az új irányelveket azonban jelenleg még csak oly mértékben támogatja a Kbt., amilyen mértékben azt a már említett hatályban lévő irányelvek lehetővé teszik. Egyelőre tehát csak az elektronikus támogatottság alapelemei kerülnek beépítésre, mely a kapcsolódó kormányrendeleteket olvasva is érzékelhet, az összetett, elektronikus eljárástípusok kodifikálása jelenleg van folyamatban.

A hazai elektronikus támogatás közbeszerzésre való kiterjesztése tekintetében célszerű az EU-ban kialakuló gyakorlat ütemében haladni, elkerülendő az esetlegesen látványos, de későbbiekben nem EU-konformnak minősülő megoldások utólagos, menet közben történő újraszabásának költségeit.

Tapasztalataink szerint a közbeszerzések elektronikus támogatása nem választható el az elektronikus kereskedelem, elektronikus aláírás, elektronikus számlázás és elektronikus fizetés egész társadalmat érintő szabályozási kérdéseitől, amelyet a hazai elektronikus közbeszerzési rendszer jogi környezetének kialakításakor célszerű figyelembe venni.

A téma fontosságát kiemelendő, az Európai Bizottság interaktív felmérést készít az eKormányzati szolgáltatásokról. Ennek keretében a 20 legfontosabb közszolgálati elektronikus szolgáltatásra vonatkozó teljesítményértékelési folyamat zajlik le, melyek között olyan fajsúlyos tevékenységeket találunk, mint az egészségügyi szolgáltatások, a személyes iratok, a szociális biztonsággal kapcsolatos szolgáltatások, a vám-ügyek és végül, de nem utolsó sorban, a közbeszerzés.

A Bizottság 2004-ben tervezi benyújtani egy átfogó három éves Akcióterv javaslatát, az elektronikus közbeszerzésről szóló új rendelkezések megvalósításának kísérő intézkedéseként, mely kijelöli a stratégiát és meghatározza az összes olyan jogszabályi és nem jogszabályi jellegű intézkedést, melyekre ahhoz van szükség, hogy meg lehessen szüntetni a határokat nem ismerő elektronikus közbeszerzés alkalmazása előtti akadályokat és biztosítani lehessen az elektronikus közbeszerzési rendszerek átjárhatóságát.

Ebből is látható, hogy a közbeszerzés, mint e-kormányzathoz kapcsolódó téma, megérett arra, hogy hazánkban is helyén kezeljék. A hazai közbeszerzés rövid történelmének talán legjelentősebb pillanatában, lehetőségünk van e területen az Európai Unió tagországaival és a csatlakozó országokkal együtt fejlődni, melynek feltétele az e-közbeszerzés mellett elkötelezett kormányzati akarat, stratégia megléte, s ennek eredményként állami beruházás keretében kiépíthető és fejleszthető, s hatékonyabbá tehető a hazai e-közbeszerzési rendszer.

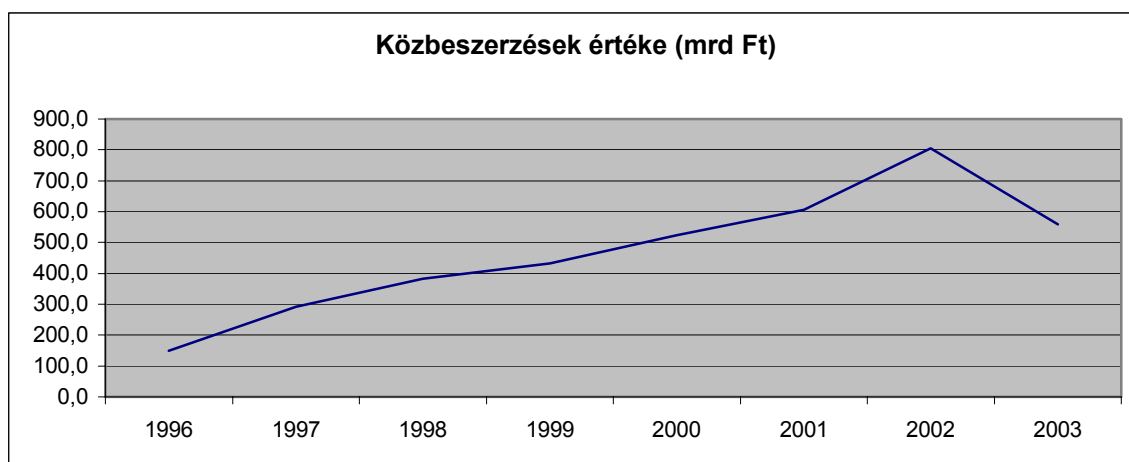
Melléklet

A közbeszerzés számokban

Jelen mellékletben a közbeszerzési törvény megjelenése óta eltelt 9 év (ebből 2004-re még nem állnak rendelkezésre hivatalos adatok) adatait elemezzük, mely elegendő időintervallum ahhoz, hogy egyszerű statisztikai számításokat végezve következtetéseket vonjunk le a hazai közbeszerzés gyakorlatának változásáról. Az alábbiakban hat év adatai kerülnek feldolgozásra, 1998-tól 2003-ig, mivel az első két év adatait nem tekinthetők relevánsnak a bevezető periódusban. (A közbeszerzések összértékével tettünk kivételt, melyet nyolcéves perióduson vizsgáltuk.)

A közbeszerzési törvény 1995-ös megjelenése óta a közbeszerzési eljárások keretében elköltött pénztömeg nagyságrendileg megnégyszereződött. 1996-ban 150, míg 2003-ban 558,4 milliárd forintot költöttek közbeszerzésre. Annak ellenére, hogy a növekedés jelentős elmondható, hogy ez az összeg a teljes vizsgált időszakban a GDP 4-5%-át jelentette, tehát ha az inflációtól eltekintünk, akkor a gazdasági növekedés mértékét tükrözi. A közbeszerzési eljárások számának alakulása 1998 és 2003 között más képet mutat. Az 1998-a 4481 eljárás mindezidáig a legmagasabb érték. 2000-re 3710-ig csökkent, 2002-re felemelkedett 4243-ra, majd 2003-ra ismét a mélypont közelébe süllyedt.

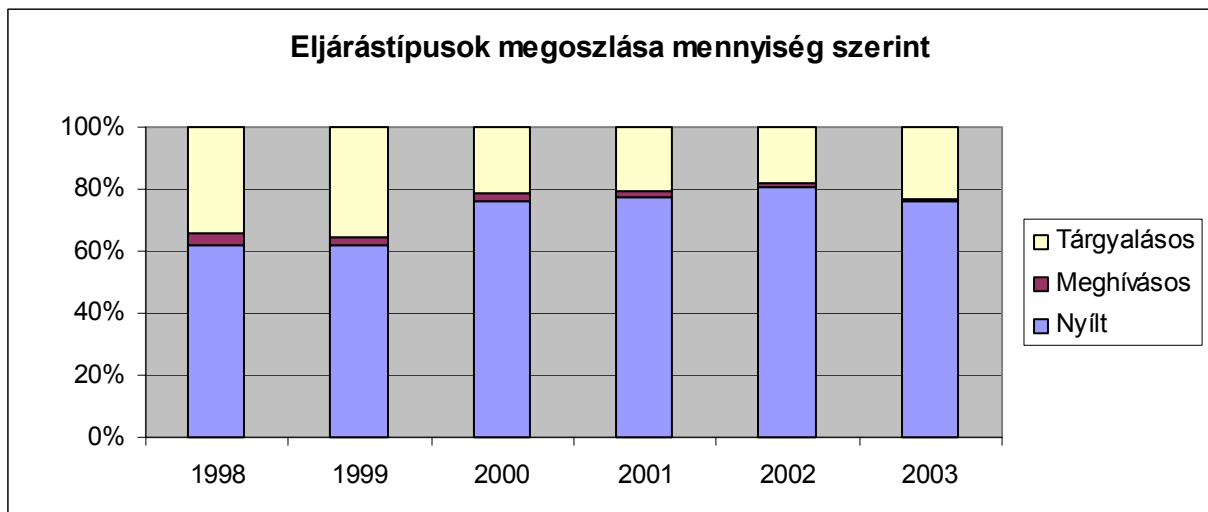
A növekedés ugyanakkor nem töretlen. 1996-tól 2002-ig folyamatos emelkedő tendencia figyelhető meg (átlagosan évi 32,5%), 2003-ban azonban egy jelentős visszaesés következett. Lényeges, hogy a 2002. évi kiugróan magas (804,6 Mrd Ft) összeg részben az autópálya-építési tendereknek köszönhető (130 Mrd Ft). A 2003-as 558,4 Mrd Ft több mint 30%-os visszaesés, sőt még a 2001. évi 606,9 Mrd-nál is alacsonyabb. Ha a 2002. évi beszerzést az autópálya-tenderek nélkül vizsgáljuk, akkor a lassuló növekedés már itt is megfigyelhető, mivel így a 2001. évi 606,9 Mrd-hoz képest csak 11%-os lenne a növekedés. A csökkenés – bár nem ekkora mértékben – megfigyelhető az eljárások számának alakulása tekintetében is, míg 2002-ben 4243 közbeszerzési eljárást bonyolítottak le, addig 2003-ban csak 3767-et.



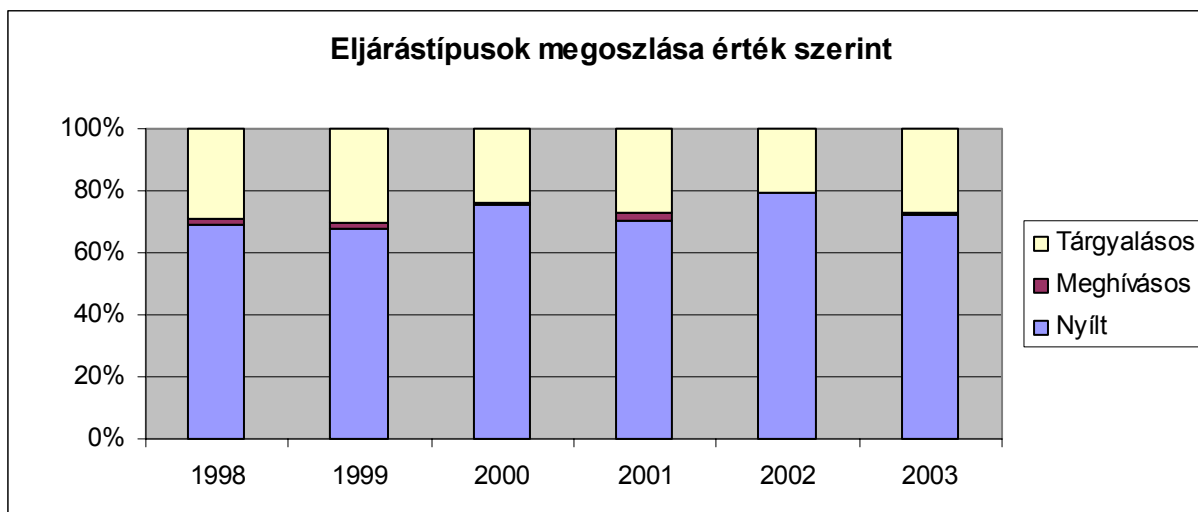
A közbeszerzések összértékének és darabszámának vizsgálata ugyanakkor kimutatja, hogy az egy közbeszerzésre eső beszerzési érték jelentősen megemelkedett: 1998-ban egy eljárásra

átlagosan 85,5 millió, míg 2003-ban 148,2 millió Ft jutott. Itt is kiemelkedő értéket mutat a 2002. évi eljárásoként átlagosan 189,6 millió Ft-os érték.

A közbeszerzési eljárások típusok szerinti megoszlása szintén figyelemre méltó tendenciákat mutat. A Közösségi irányelveknek megfelelően, a nyílt eljárással bonyolódott tenderek aránya 1998 és 2002 között 62%-ról 80,9%-ra emelkedett, ami uniós szinten is igen magasnak mondható. Mindenképpen érdemes a nyílt eljárások ilyen magas arányát pozitívan értékelni, mivel a törvényben rögzített alapelveket – különösen a versenyeztetés nyilvánosságát és a közpénzek felhasználásának átláthatóságát – elsősorban a nyílt eljárás képes garantálni. 2003 azonban itt is – igaz kisebb mértékű – visszaesést mutat. 2003-ban az eljárások 76,3%-a bonyolódott nyílt eljárási formában. Ez a visszaesés semmiképpen sem nevezhető jelentősnek, az azonban mindenképpen érdekes, hogy a 2004. évi statisztikák emelkedést, vagy további csökkenést fognak mutatni. A nyílt eljárások érték szerinti alakulása már jóval kisebb változást mutat, mely az 1998-as 69%-ról 2003-ra 72,5%-ra emelkedett. Ez öt év alatt mindössze 3,5%-os változás. Igaz, 2002-ben itt is volt egy kiugró érték, a nyílt eljárások aránya 79,1%-ra emelkedett. A nyílt eljárások érték szerinti megoszlásban is jó eredményt adnak, ugyanakkor a számok alapján elmondható, hogy a kisebb összegű beszerzések nagyobb arányban mozdultak el a nyílt eljárások irányába.

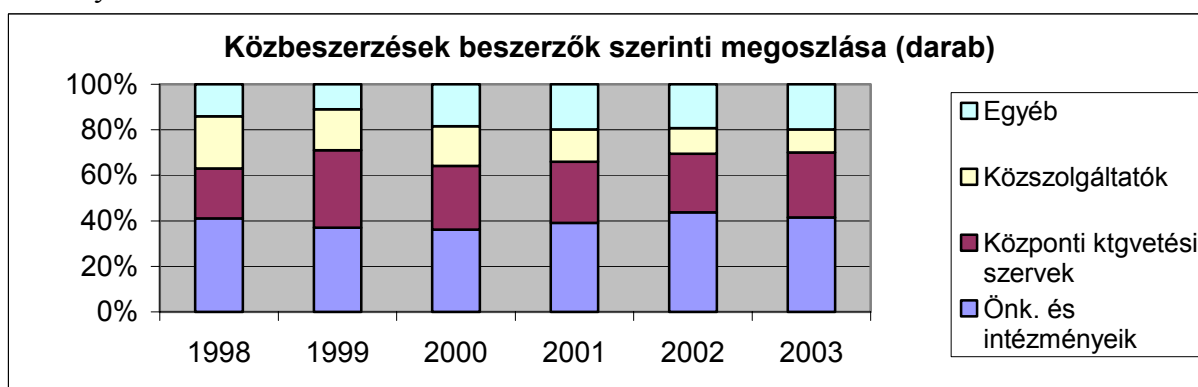


A tárgyalásos eljárások részaránya az 1998-as 34%-ról 2002-re 18,2%-ra csökkent, ami a nyílt eljárások arányának növekedése miatt természetes. 2003-ban ez a tendencia is kismértékben változott, az eljárások aránya 23%-ra emelkedett, annak ellenére, hogy az ide vonatkozó jogszabályok nem változtak nagy mértékben. Ha a tárgyalásos eljárásokat érték szerint vizsgáljuk összességében csak kismértékű aránycsökkenés mutatható ki. Az 1998-as 29%-ról 2003-ra 27,2%-ra csökkent. Ugyanakkor egy érdekes hullámváltozás figyelhető meg: 1999-ben, 2001-ben és 2003-ban 27-30% közötti értékeket mutat, míg 2000-ben és 2002-ben 23% illetve 20% az arány.



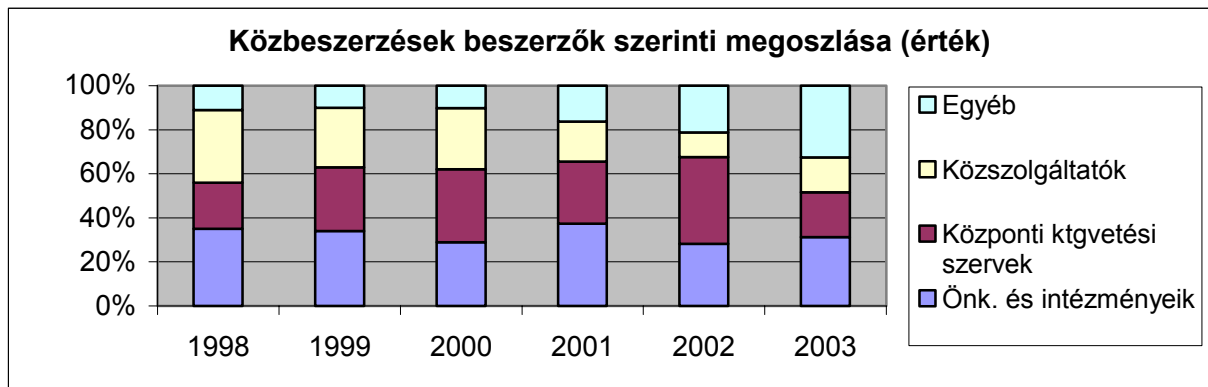
A meghívásos eljárások száma továbbra is szinte elhanyagolható, az ilyen típusú eljárások kivételesek. Az arányuk az 1998-as 4%-ról 2003-ra 0,7%-ra mérséklődött. Ez 2003-ban mindössze 26 eljárást jelent. Ezt az alacsony számot azonban az eljárás választásának szabályai valamint időigényessége magyarázza. (Az Európai Unióban a meghívásos eljárási típust a nagy értékű, összetett beszerzések vonatkozásában választják az ajánlatkérők.) A meghívásos eljárások érték szerinti vizsgálata még kisebb jelentőséget mutat hazánkban. Az 1998-as 2%-ról 2003-ra mindössze 0,3%-ra csökkent a részarány. Ugyanakkor – a tárgyalásos eljárásokhoz hasonlóan – itt is kivételnek tekinthetők az 1999-es és a 2001-es évek, amikor is a meghívásos eljárások részaránya elérte a 2,5%-ot.

A közbeszerzések beszerzők szerinti megoszlása is változott az elmúlt hat évben. Az önkormányzatok és intézményeik szerepe a közbeszerzések területén szinte semmit sem változott. Részaránya 1998-ban és 2003-ban is 41% körül mozgott, és a köztes négy évben is csak néhány százalékos eltérést mutatott. Azonban ha az érték szerinti megoszlást vizsgáljuk látszik, hogy az önkormányzatok és intézményeik részaránya az 1998-as 35%-ról 2003-ra 31%-ra csökkent. A két adat közötti eltérést figyelembe véve elmondható, hogy bár a részesedésük az eljárások mennyiségéből nem változott, a beszerzéseik a többiekhez képest az alacsonyabb értékű beszerzések felé tolódtak.



A központi költségvetési szervek részesedése a közbeszerzési eljárásokból az elmúlt hat évben kismértékű emelkedést mutat. Az 1998-as 22%-ról 2003-ra 28,6%-ra emelkedett. Kiugró értéket csak az 1999-es 34% jelentett, mely 12%-ponttal magasabb az azt megelőző

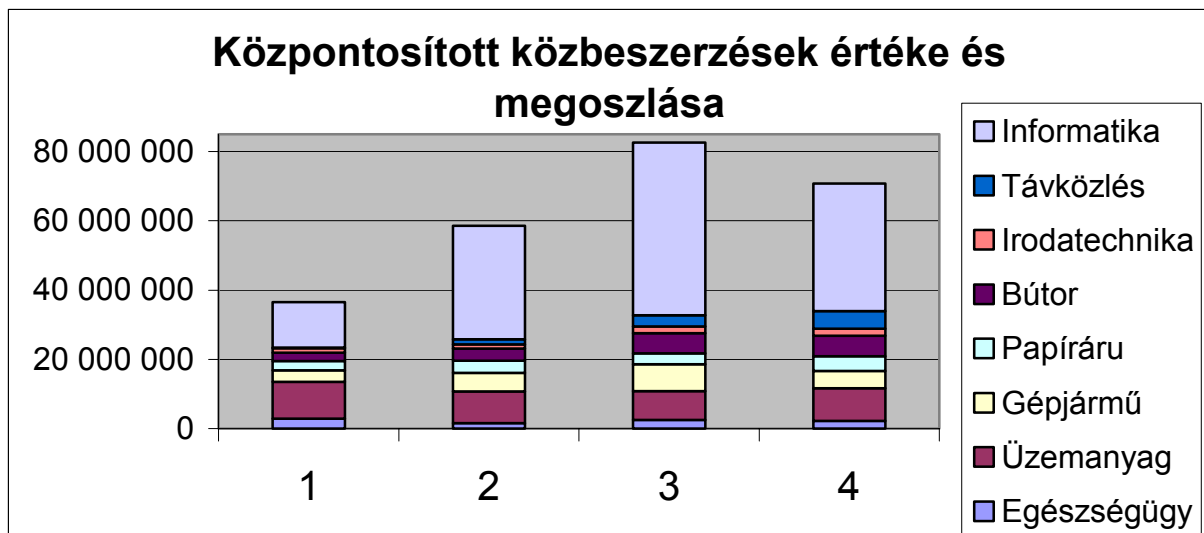
évnél. A közbeszerzések érték szerinti megoszlását vizsgálva itt is lényeges eltérések találhatóak. A központi költségvetési intézmények részaránya az 1998-as 21%-ról 2002-re 43,4%-ra emelkedett, ami figyelemre méltó változás, tekintetbe véve, hogy 2002-ben csaknem minden második adóforintot ők költöttek el. Még érdekesebb ez az adat a 2003-as adatok fényében, amikor a részarányuk 20,3%-ra esett vissza. Forintosítva pedig a 2002-es 349,2 Mrd Ft-ról 2003-ra 113,3 Mrd Ft-ra, azaz csaknem egyharmadára esett.



Legnagyobb visszaesést a közszolgáltatók beszerzései mutatták. Részesedésük az 1998-as 23%-ról 2003-ra mindössze 10%-ra esett. Számszerűsítve ez azt jelenti, hogy míg 1998-ban még 1021 eljárásban vettek részt, addig 2003-ban mindössze 375 eljárást bonyolítottak le. Ez a tendencia 1998 és 2003 között folyamatos és gyakorlatilag teljesen egyenletes volt. Ha a közszolgáltatók közbeszerzéseinek értékét vizsgáljuk, szintén csökkenő tendenciát találunk. Az 1998-as 33%-ról 2003-ra 15,9%-ra csökkent, ami azt jelenti, hogy közbeszerzéseiknek az értéke az 1998-as érték 70%-ára esett vissza.

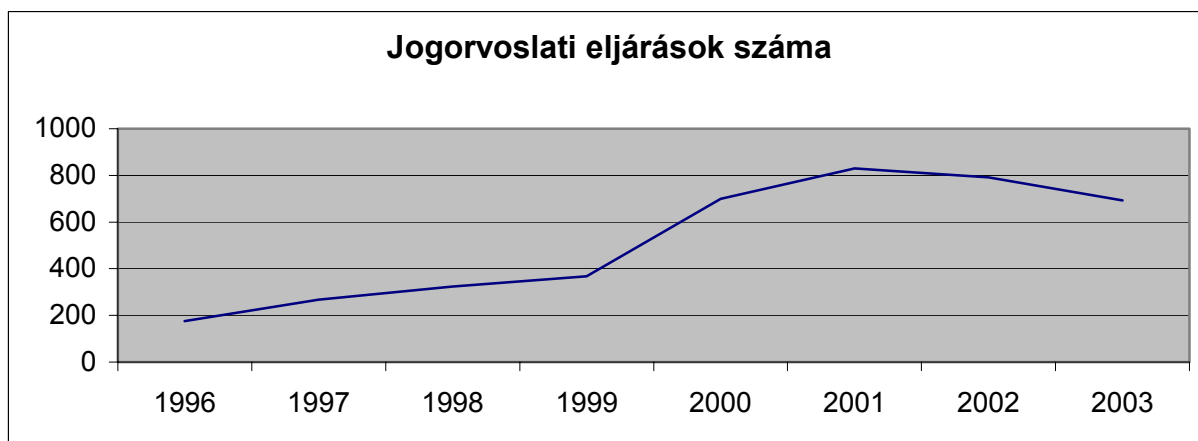
A fenti három kategórián kívül eső beszerző intézményeket hivatalosan az egyéb kategóriába sorolják. Ezen vállalatok részaránya a közbeszerzési eljárásokból 1998-ban még 14% volt, 2003-ra azonban majdnem 20%-ra emelkedett. A közbeszerzések értékének a vizsgálata azonban azt mutatja, hogy míg 1998-ban csak 11% esett ebbe a kategóriába, addig 2003-ra 32,5%-ra emelkedett. Így ennek a kategóriának a részaránya már csaknem eléri a közbeszerzések értékének egyharmadát. Ez azt jelenti, hogy hat év alatt 42 Mrd Ft-ról 181,4 Mrd Ft-ra emelkedett.

A központosított közbeszerzések vizsgálatakor már csak rövidebb időszakot tudunk vizsgálni. Ez alatt a négy év alatt az itt elköltött adóforintok mennyisége csaknem megkétszereződött. A 2000-es 36,5 Mrd Ft-ról 2003-ra 70,7 Mrd Ft-ra emelkedett, ami azt mutatja, hogy ennek az eljárási formának is komoly létjogosultsága van. Ez alatt az idő alatt a központosított közbeszerzéseknek nem csak az értéke, de a részaránya is jelentős mértékben, 7%-ról 12,7%-ra növekedett. A 2002-es év ezen a területen is kiemelkedő volt a maga 82,6 Mrd Ft-jával, tehát a 2003-as év visszaesés. Ugyanakkor az érdeklődés növekedésének töretlenségét jelzi, hogy az összes közbeszerzéseken belüli részaránya folyamatosan emelkedett.



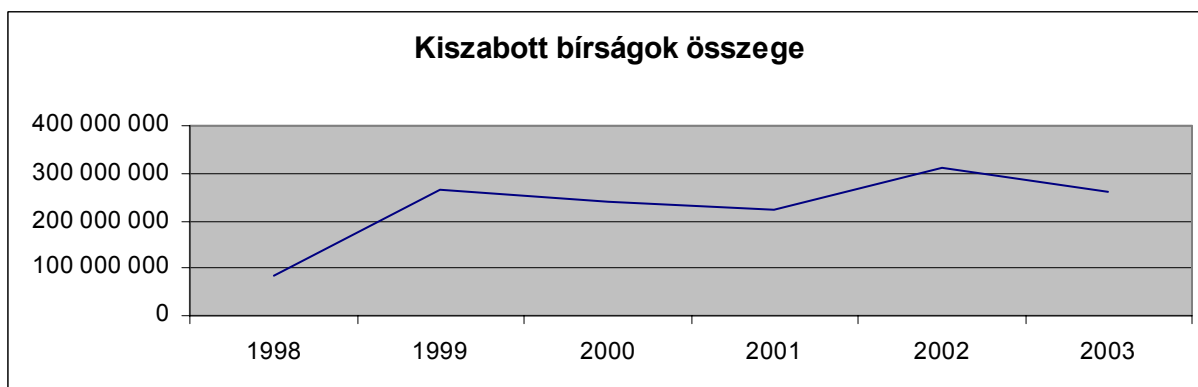
A központosított közbeszerzéseken belül a legnagyobb részarányt a rendszer bevezetése óta az informatikai beszerzések képviselik, ez az arány 2003-ban elérte az 52%-ot. A második legnagyobb arányban üzemanyagot szereznek be ezen eljárás keretében. Ez az arány azonban az elmúlt négy évben sokat esett. 2000-ben még a központosított közbeszerzések 29%-át tették ki az üzemanyag-beszerzések, míg 2003-ban már csak 13,4% volt. Nagy mértékben a távközlési beszerzések részaránya növekedett meg, a 2000-es 0,4%-ról 2003-ra 7,2%-ra emelkedett. Kivétel még az egészségügyi beszerzések kérdése is, mivel nemcsak hogy jelentősen csökkent a részarányul, négy év alatt 7,9%-ról 3,18%-ra de abszolút értékben is csökkent a mértéke, 2,9 Mrd Ft-ról 2,25 Mrd Ft-ra.

A közbeszerzési eljárások egyik legmarkánsabban megjelenő területe a jogorvoslatoké. A jogorvoslati eljárások száma 1996 és 2003 között közel négyszeresére emelkedett. Ez a növekedés nagyságrendileg megfelel a közbeszerzéseken keresztül elköltött pénztömeg növekedésének, viszont nagyságrendekkel meghaladja az eljárások számának növekedését. A jogorvoslati eljárások száma azonban nem egyenletes növekedést mutat. Háromévnyi egyenletes növekedés után 2000-ben, a közbeszerzési törvény 1999-es jelentős változása után, hirtelen megugrik, majd még egy kismértékű növekedés után, már 2002-ben csökkenni kezd. Ebből arra lehet következtetni, hogy az ajánlattevők egyre inkább beletanulnak a pályázási rendszerbe, és így visszaszorul a megtámadott eljárások száma is. Különösen azért érdekes ez, mert a jogorvoslati eljárások száma már 2002-ben is visszaesést mutat pedig abban az évben a közbeszerzési eljárások száma több mint 10%-al emelkedett.



Évek óta tapasztalható, hogy a legtöbb jogvita az önkormányzatok és intézményeik közbeszerzési eljárása ellen indult. Ez az arány már 1998-ban is 31% volt, 2003-ra azonban elérte a 46%-ot. Ha az összes közbeszerzési eljárás kiírójának az arányában nézzük ezt az adatot, akkor nincs nagy eltérés (2003-ban 41,5%), ha ahhoz viszonyítjuk, hogy 2003-ban a közbeszerzések értékének 31,3%-át képviselték, akkor az arány magasnak mondható. A legkevesebb jogorvoslati eljárás a közhasznú társaságok beszerzései ellen indult. Ez annak ellenére, hogy az 1998-as 2,5%-ról 2003-ra 4,6%-ra emelkedett, még mindig elhanyagolható mennyiséget jelent (2003-ban 32 eljárás).

Továbbra is jelentős arányú a benyújtott jogorvoslati kérelmek elutasítása. (2002-ben a benyújtott kérelmek 37,04%-a került elutasításra, 2003-ban ez az arány 47,4% volt.) Az elutasításra túlnyomó részben (az elutasítást tartalmazó határozatok 80%-a) a jogorvoslati kérelmek megalapozatlansága miatt kerül sor. A törvény szabályainak megszegése esetén a Döntőbizottság által a leggyakrabban alkalmazott jogkövetkezmények a jogsértés megállapítása mellett a bírság kiszabása, illetve a döntés megsemmisítése. A kiszabott bírságok összegéről elmondható, hogy sokkal nagyobb mértékben emelkedett, mint a közbeszerzések összértéke. Míg a közbeszerzések értéke 1998 és 2003 között másfélszeresére emelkedett, addig a bírságok értéke megháromszorozódott. Igaz, a növekedés itt sem egyenletes, igazán nagy ugrás 1998-ról 1999-re figyelhető meg, ezután a növekedés mértéke szinte elhanyagolható, sőt 1999-től 2003-ig összességében több mint négy millió forinttal csökkent.



A jogorvoslati eljárások megoszlása a közbeszerzési eljárások típusa szerint is vizsgálható. Ezen a területen érdemes kitérni a tárgyalásos eljárások szerepére. Míg a részesedésük a közbeszerzési eljárásokból 2003-ban 23% volt, addig – azonos évben – a tárgyalásos eljárások ellen indított jogorvoslatok aránya elérte a 27%-ot. Ezen eljárásoknál 2000 óta figyelhető meg a beszerzésinél magasabb jogorvoslati arány. A nyílt eljárások ellen indított jogorvoslati eljárások aránya 70% fölött van, ami nagyságrendileg megfelel az eljárástípus közbeszerzéseken belüli részarányának.

Összeállításunk a Közbeszerzések Tanácsa hivatalos adatai alapján készült.

Irodalomjegyzék

P. Baily-D. Farmer: Beszerzés Műszaki Könyvkiadó Budapest 1994

Bauer A.-Berács J.: Marketing Aula Kiadó Budapest 1999.

Chikán-Demeter: Értékteremtő folyamatok menedzsmentje 1999

M. and R. Friedman: Választhat sz szabadon Akadémiai Kiadó Budapest 1998

Szerk. Kerekes Pál: Közbeszerzés Európában E-közbeszerzés fejezet CBC Budapest 2001, 2003

Kotler: Marketing menedzsment KJK Kerszöv 2002

R. Kalakota-M. M. Robinson: E-üzlet Typotex 2002

Majoros Pál: Iparvállalatok beszerzésgazdaságtana Műszaki Könyvkiadó Budapest 1999

J. E. Stiglitz: a kormányzati szektor gazdaságtana KJK Kerszöv Budapest 2000.

Szegedi Z.-Prezenszki J.: Logisztikamenedzsment Kossuth Kiadó Budapest 2003

Szerk: Szilárd Imre: Beszerzési kézikönyv, Beszerzés fejezet, BKÁE VK Budapest 1998

Tátrai T.: Közbeszerzés, mint speciális beszerzési tevékenység Raabe Beszerzési Kézikönyv 2000

Vörösmarty Gyöngyi: Beszerzés jegyzet BKÁE 1998

Egyéb:

European Commission DG Enterprise IDA- E-public procurement working group
munkaanyagok Brüsszel 2002-2004

Közbeszerzések Tanácsa – Országgyűlési beszámolók 1996-2003

www.kozbeszerzes.hu

www.kozbeszerzes.gov.hu