

ÉSZREVÉTELEK A FELELŐS AKKREDITÁLT KÖZBESZERZÉSI SZAKTANÁCSADÓI INTÉZMÉNY ÁTALAKÍTÁSÁVAL ÉS AZ ÁLLAMI KÖZBESZERZÉSI SZAKTANÁCSADÓI MINŐSÉG BEVEZETÉSÉVEL KAPCSOLATOS MÓDOSÍTÁSI JAVASLATOK KAPCSÁN

I.

Koncepcionális észrevételek

Az állami építési beruházások rendjéről szóló, társadalmi egyeztetésre bocsátott törvény tervezetének (a továbbiakban: Tervezet) 77. §-a tartalmazza a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói előírásainak átfogó módosítására vonatkozó javaslatokat.

A Tervezet miniszteri indokolása szerint a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói intézményt (a továbbiakban: FAKSZ) az állami közbeszerzési szaktanácsadói (a továbbiakban: ÁKSZ) intézmény váltja fel. A törvénytervezet indokolásában nincsen arra vonatkozó részletesebb indokolás, hogy milyen megfontolások állnak a javaslat mögött, illetőleg a módosítás nem kizárólag a Tervezet által szabályozott építési beruházási körben javasol módosításokat a FAKSZ intézmény kapcsán.

A Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége, mint a közbeszerzési szakértőket képviselő szakmai szervezet mindenekelőtt javasolná, hogy egy ilyen jellegű és súlyú Kbt. módosítás egy önálló közbeszerzési törvény-módosítás keretében, és ne egy más tárgyú jogszabály módosítása során kerüljön megvalósításra, az ajánlatkérők, ajánlattevők és a közbeszerzési szakértők véleményének, tapasztalatainak egyeztetését követően.

Véleményünk szerint a javaslat jelenlegi formájában – elfogadása esetén – nagyon sok jogalkalmazási kérdést vetne fel (ezeket a részletes észrevételek körében elemezzük), a rövid hatálybalépési időpontra tekintettel (az átállásra nyitva álló szűkre szabott időtartamot figyelembe véve) veszélyeztetné a közbeszerzések határidőre történő megvalósítását, a közbeszerzések folytonosságát, visszalépést jelentene a hazánkban a közbeszerzési szakmaiság terén eddig elért eredményekhez és színvonalhoz képest, ellentétes lenne a közbeszerzési szakma professzionalizására irányuló európai uniós törekvésekkel (és jelentős visszalépést jelentene a hazánkban e téren kialakított rendszerhez képest), továbbá magának a Tervezetnek a zöld szempontokat érvényre juttatni kívánó célkitűzéseivel is.

A Tervezet a Kbt. 27. §-ának és 27/A. §-ának módosításával csak egyes ajánlatkérők tekintetében tenné kötelezővé a közbeszerzési szakértelem ÁKSZ által történő biztosítását, ugyanakkor a Kbt. 27. § (3) bekezdése szerint minden ajánlatkérőnek változatlanul biztosítania kellene a közbeszerzési szakértelem közbeszerzési eljárásaiban (a közbeszerzés tárgya szerinti, a pénzügyi és a jogi szakértelemhez hasonlóan). A közbeszerzési szakmaiságot jelentősen visszavetné, ha nem létezne olyan névjegyzék, amely a közbeszerzési szakértőket (adott esetben

nem FAKSZ elnevezéssel) tartalmazná, és amelyről azon ajánlatkérők, akik esetében közbeszerzéseik száma, nagyságrendje vagy más ok miatt nem indokolt közbeszerzési szakember foglalkoztatása, átlátható módon kereshetnek szakmai támogatást. Ugyancsak külső szakember bevonása lehet célravezető akkor, ha az ajánlatkérő az átlagostól eltérő közbeszerzést valósít meg, amely speciális szakértelmet, tapasztalatot igényel. Még azon szervezeteknél sem indokolt a külső közbeszerzési szakértő bevonásának a kizárása, akik egyébként az adott ajánlatkérőnél tipikusan jelentkező beszerzési igények megvalósítására alkalmasak, arra felkészültek.

A folyamatosan változó európai uniós és hazai közbeszerzési környezetben rendkívül fontos, hogy a közbeszerzésekkel foglalkozó szakemberek ismeretei naprakészek maradjanak. A kötelező képzési, továbbképzési feltételek támogatják ennek a célnak az érvényesülését. A kötelező továbbképzések fontossága – figyelembe véve az európai uniós közbeszerzési szakemberekre vonatkozó európai kompetenciakeretben rögzítetteket (ProcurCompEU) – a jövőben várhatóan tovább nő. Az Európai Unió stratégiai jelentőséggel kívánja ugyanis felruházni a közbeszerzési szakmát, és alkalmassá kívánja tenni a jövőbeli kihívásokra. A kompetenciakeret olyan, az Európai Bizottság (a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság) által kidolgozott és biztosított önkéntes emberierőforrás-eszköz, amely meghatározza azokat az ismereteket és készségeket, amelyekre az egyéneknek szükségük van a munkájuk és feladataik eredményes és hatékony ellátásához. A közbeszerzés terén alkalmazott kompetenciakeret számos célkitűzést támogathat. Az egyének számára elősegítheti az egyéni készségek és erősségek önértékelését, a hiányosságok és a képzési szükségletek azonosítását, a személyes fejlődés és a szakmai előmenetel megtervezését, valamint a teljesítmény javítását. Szervezeti szinten a kompetenciakeret segítségével értékelhető és fokozható a szervezeti és emberi teljesítmény, illetve biztosítható az olyan rendkívül hatékony közbeszerzési munkakör, amely képes reagálni a szervezet szakpolitikai prioritásaira.

Álláspontunk szerint a szakmai névjegyzék léte, illetve a független szaktanácsadó bevonására vonatkozó kötelezettség nem azonosítható egymással (a FAKSZ intézmény bevezetését megelőzően is létezett már 2006 óta a hivatalos közbeszerzési tanácsadói minőség; az ajánlatkérők az alkalmazásukban álló tanácsadók bevonásával is biztosíthatták a közbeszerzési szakértelmet eljárásaikban). Tehát az, ha a jogalkotó megszüntetné, vagy szűkebb körben tartaná meg az állami közbeszerzési szaktanácsadók bevonásának kötelezettségét a közbeszerzési eljárásokba, nem jelenti azt, hogy – akár párhuzamosan, adott esetben más elnevezéssel - ne lenne indokolt a közbeszerzési szakértői intézmény és névjegyzék fenntartása.

Véleményünk szerint azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a közbeszerzési szakértelmre nem csak az ajánlatkérőknek, hanem az ajánlattevőknek is szükségük van annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárásokban eredményesen tudjanak részt venni, illetve, hogy vélt jogsérelmük esetén megfelelően tudjanak fellépni az ajánlatkérői döntésekkel szemben. Erre figyelemmel a szakértői névjegyzékre ajánlattevői szempontból is szükség van, továbbá erre figyelemmel nem tartjuk elfogadhatónak a Tervezetben foglalt azon módosítást, amely a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti képviselőket az ÁKSZ-okra, valamint az ügyvédekre (és jogtanácsosokra) korlátozná. A szabályozás (ideértve a FAKSZ bevonásra vonatkozó Kbt. 111. § h) pont szerinti, nemzeti rezsimre vonatkozó kivétel eltörlését is) a Kbt.-ben megmaradó, a

jogi szolgáltatásokra vonatkozó kivételekre tekintettel az ügyvédek újra jelentős versenyelőnybe juttatná a közbeszerzésekkel kapcsolatos megbízások tekintetében (nemcsak a képviselő, de az egyéb szakértői feladatok tekintetében is), amely véleményünk szerint semmilyen szempontból nem támogatható (az elmúlt években sokat javult a nem jogász közbeszerzési szakértők aránya a FAKSZ-ok körében), emellett a közbeszerzések komplexitása miatt szükséges, egyéb szakmai területekre is kiterjedő gyakorlat és szaktudás igénye kifejezetten indokolja a nem ügyvéd szakemberek közreműködését.

II.

Részletes észrevételek

Általános észrevétel a törvényjavaslat 77. §-ához:

A Rövid tartalmi összefoglaló szerint „A törvénytervezet az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény megalkotásán kívül javaslatot tesz több jogszabály módosítására, valamint hatályon kívül helyezésére a vonatkozó jogi szabályozás összhangjának megteremtése érdekében.” A tervezet 77. §-ában foglalt módosítás véleményünk szerint nem a jogi szabályozás összhangjának érdekében történő módosítás a Kbt. módosítása tekintetében, mivel az nem csak az építési beruházásokra és hozzá kapcsolódó műszaki szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szabályozást, hanem a teljes szaktanácsadói rendszert foglalja magában beszerzési tárgytól függetlenül.

Javasoljuk, hogy a részletes indokainkra, az EU-s elvárásokra is tekintettel a törvénytervezet 77. § jelenlegi változata törlésre kerüljön, és a piaci igények felmérését követően a közbeszerzésekre vonatkozó átfogó jogi szabályozás keretében kerüljön a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók helyzete rendezésre.

Jogszabálytervezet 77. § szerinti módosítási javaslatok	Észrevétel
<p>(1) A Kbt. 3. §-a a következő 2a. alponttal egészül ki:</p> <p>(E törvény alkalmazásában:)</p> <p>„2a. állami közbeszerzési szaktanácsadó: az 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint az állam vagy költségvetési szerv által foglalkoztatott személy, aki járulékos közbeszerzési feladatot lát el az őt foglalkoztató ajánlatkérő számára;”</p>	<p>Véleményünk szerint az állami közbeszerzési szaktanácsadó jogintézménye több szempontból sem tudja helyettesíteni a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó intézményét.</p> <p>Egyrészt, mivel a törvényjavaslat szerint ezen tanácsadó kizárólag az állami szektor képviselőjében járhat el, ezáltal az egyéb ajánlatkérők (önkormányzatok és társulások, közalapítványok, térségi fejlesztési tanácsok, egyéb jogképes szervezetek, in-house szervezetek, közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok és jogi személyeik, önkéntes ajánlatkérők, támogatott szervezetek) esetén nem “foglalkoztathatóak”.</p>

Másrészt megoldhatatlan helyzetbe kerül az az ajánlatkérő, aki ezen feladatait pl. in-house szervezetbe szervezte ki. Nem tisztázott, hogy ebben az esetben az in-house szervezetnél foglalkoztatottak elláthatják-e a tanácsadói feladatot az in-house szervezetet megbízó ajánlatkérő részére?

Szükségesnek tartjuk a foglalkoztatás pontos definiálását, az ajánlatkérő szervezetnek pontosan milyen formában van lehetőségük a szaktanácsadó igénybevételére.

Az értelmezésünk szerint a “foglalkoztatás” vonatkozhat a szaktanácsadóval létesített megbízási jogviszonyra is, vagy mindenképpen az adott szervezetnél alkalmazható munka- / közszolgálati stb. jogviszony szerinti foglalkoztatást értjük?

A költségvetési szektorban nagyon is reális munkaerőhiány és pénzügyi megszorítások miatt valós veszélyt jelent, hogy nem tud megvalósulni az adott szervezetnél “közbeszerzési” foglalkoztatás! A tervezet nem kezeli azt a helyzetet, amikor egy tanácsadó (részmunkaidőben) több szervezetnél is képes lenne a feladatokat ellátni, viszont valamelyik foglalkoztatási jogviszonya kizárja a másodállást.

Amennyiben olyan ajánlatkérő foglalkoztatja a szakembert, ahol a közbeszerzések száma alacsony, ott a szakember foglalkoztatása (munkaidő kihasználtsága) nem lehet hatékony, így felel meg a törvényjavaslat 1.§ (2) d) pont szerinti a felelős gazdálkodás és a legkisebb költség elvének.

A fentiek mellett véleményünk szerint a tervezet által meghatározott ajánlatkérők általi foglalkoztatás kötelezettsége problémát vet fel az uniós Irányelvek alapján a Kbt. szerinti közös ajánlatkérési formák esetében. Több ajánlatkérő közös közbeszerzése esetén melyik ajánlatkérő köteles a szaktanácsadó foglalkoztatására?

Saját állományban való foglalkoztatásnak a kötelező törvényi előírása a célszerűség teljes hiánya mellett továbbá sértheti az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését és a XII) cikk (1) bekezdését.

	<p>A fentiek alapján a tervezettel nem érintett ajánlatkérők tekintetében továbbra is szükséges megtartani vagy fenntartani egy olyan rendszert, amelyben szakmailag magasan képzett közbeszerzési szaktanácsadók a Kbt. 3.§ 24 a. pont szerinti közbeszerzési szolgáltatást nyújthatnak valamennyi ajánlatkérő számára.</p>
<p>(2) A Kbt. a) 27. § (3) bekezdésében az „Az ajánlatkérő köteles felelős akkreditált” szövegrész helyébe az „Az 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint az állam, vagy költségvetési szerv köteles állami”,</p>	<p>Javasolt az alanyi kör hivatkozásainak aktualizálása.</p> <p>A rendelkezés alapján nem állapítható meg, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont cc-cb) alpont, a d) és e) pont, valamint a (2) bekezdés szerinti ajánlatkérők a 27. § (3) bekezdésben nem nevesített beszerzési tárgyak és az ott meghatározott értékhatárok alatt hogyan járhatnak el. A rendelkezés alapján úgy értelmezhető, hogy ezen ajánlatkérői körre a továbbiakban nem vonatkozik előírás, vagyis nem köteles szakembert igénybe venni ezen beszerzései esetén sem.</p>
<p>c) 46. § (4a) bekezdés a) pontjában az „a felelős akkreditált” szövegrész helyébe az „az állami”,</p>	<p>A rendelkezés nem tartalmazza azon eseteket, amikor az állami szaktanácsadó igénybevételére nem kötelezett eljárások esetén az ajánlatkérő továbbra is külső közbeszerzési tanácsadó szolgáltatását veszi igénybe. Ezen szakemberek adatainak a kezelésére is ki kell terjednie az adatkezelésnek.</p>
<p>d) 145. § (7) bekezdésében a „felelős akkreditált” szövegrész, helyébe az „az állami”,</p>	<p>A rendelkezés megszünteti azon – jelenleg felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóként dolgozó – szakemberek jogorvoslati eljárásban való képviselői jogosultságát, akik nem ügyvédként vagy jogtanácsosként végzik munkájukat, amely a jelenlegi felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók egy jelentős részét jelenti.</p> <p>Ez egyrészt érinti az állami közbeszerzési szaktanácsadó igénybevételére nem kötelezett ajánlatkérőket (önkormányzatok és társulások, közalapítványok, térségi fejlesztési tanácsok, egyéb jogképes szervezetek, in-house szervezetek, közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok és jogi személyeik, önkéntes ajánlatkérők, támogatott szervezetek), valamint érinti az ajánlattevőket is. A fentiekben túl külön problémát jelent a tervezett módosítás az ajánlattevők esetében. Az ajánlattevők által igénybevételre kerülő szakértő, aki megfelelő szakértelemmel részt vesz az ajánlattevővel, az ajánlat összeállításában, amennyiben saját maga indít jogorvoslati</p>

	<p>eljárást, vagy ellen indítanak eljárást, adott esetben kénytelen még egy ügyvédet is külön megbízni, hogy az a jogorvoslati eljárásban hivatalosan is képviselni tudja. A rendelkezés erősen szűkíti ezen ajánlatkérők és ajánlattevők jogait, valamint a jelenleg független szaktanácsadók egy elég jelentős részének a jogát is elveszi.</p> <p>A kötelező ügyvédi vagy jogtanácsosi képviselet véleményünk szerint ronthatja a jogorvoslatokban a megfelelő képviseletet, mivel a Kbt., a vonatkozó jogszabályok, a joggyakorlat ismerete nélkül önmagában az ügyvédi képviselet nem jelenthet garanciát a szakmaiságra. Ez alapján javasoljuk – szakmai szempontok mentén - egy olyan független közbeszerzési szakemberi kör meghatározását, akik jogorvoslati képviseletet elláthatnak és amellyel a jogorvoslati eljárásokban szerzett szakértelem nem veszik el.</p>
<p>e) 182. § (2) bekezdés j) pontjában a „felelős akkreditált” szövegrész helyébe az „az állami”,</p>	<p>A rendelkezés által a nem állami közbeszerzési szaktanácsadók és így a közbeszerzési szakma egységes képviselete megszűnik, amelynek eredményeként - a fennmaradó piacot figyelembe véve - jelentős ajánlatkérői és ajánlattevői körhöz kapcsolódó érdekérvényesítés szenved csorbát.</p>
<p>g) 187. § (12)-(13) bekezdésében a „felelős akkreditált” szövegrészek helyébe az „az állami”,</p> <p>h) 187. § (14) és (18) bekezdésében a „felelős akkreditált” szövegrész helyébe az „az állami”,</p> <p>i) 195. § (2a), (6) és (9) bekezdésében a „felelős akkreditált” szövegrész helyébe az „az állami”,</p> <p>j) 198. § (1) bekezdés 22. pontjában a „felelős akkreditált” szövegrész helyébe az „az állami”,</p> <p>k) 198. § (2) bekezdés c) pontjában a „felelős akkreditált” szövegrész helyébe az „az állami” szöveg lép.</p>	<p>A fentiekre figyelemmel az új elnevezés behelyettesítésével csak az állami tanácsadókra vonatkozóan történik továbbra is szabályozás, amely véleményünk szerint kevés.</p> <p>Ez kiterjed mind a nyilvántartásba vételre, a nyilvántartásra, a képzésekre stb., amely azt jelenti, hogy az állami közbeszerzési szaktanácsadó igénybevételére nem kötelezett ajánlatkérők, vagy azon ajánlattevők érdeke szenved csorbát, amely eddig a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói listából választotta ki azon szakértőt, akivel együtt kívánt dolgozni. Ezen lista egy minimális támpontot jelenthetett ezen ajánlatkérők és ajánlattevők részére.</p> <p>Az “állami közbeszerzési tanácsadók névjegyzéke”.ben szereplő szakemberek kizárólag a munkáltatójuk számára végezhetnek szolgáltatást, így a szakértelmük nem áll rendelkezésre más Ajánlatkérők számára.</p>

	Arra a tanácsadói körre vonatkozóan, akik nem minősülnek állami közbeszerzési szaktanácsadóknak, nem készül szabályozás, ez a terület teljesen szabályozatlan marad, ami megnövelheti a szabálytalan, jogorvoslattal érintett eljárások számát, tekintettel arra, hogy az érintett ajánlatkérők és ajánlattevők iránymutatás nélkül választanak tanácsadót.
b) 111. § h) pontja.	Az állami közbeszerzési szaktanácsadókat igénybe nem vevő nagy ajánlatkérő szervezetek esetén - a megbízási jogviszony sajátosságaira tekintettel - továbbra is szükségesnek tartjuk a közbeszerzési tanácsadók igénybevételére vonatkozó nemzeti értékhatár alatti mentességek fenntartását.

III.

Rövid összefoglaló az Európai Bizottság ProcurCompEU eszközéről

A közbeszerzés professzionalizálása elengedhetetlen annak biztosításához, hogy az ajánlatkérő szervek rendelkezzenek mindazokkal a készségekkel, ismeretekkel és integritással, amelyekre szükségük van a munkájuk és feladataik jogszabályoknak megfelelő, illetve hatékony, eredményes és stratégiai módon történő ellátásához, hogy a legjobb ár-érték arányt kínálják a polgárok számára.

Az Európai Bizottság 2017-ben kiadta a közbeszerzés professzionalizálásáról szóló ajánlását, hogy a közbeszerzés nagyobb mértékű professzionalizálására irányuló szakpolitikák és kezdeményezések nemzeti szintű kidolgozására ösztönözze az uniós tagállamokat. Ez az ajánlás része a közbeszerzési stratégiának, amely felvázolja az uniós közbeszerzési szakpolitika kiemelt területeit. Az Európai Bizottság támogatja a tagállamokat az ezzel kapcsolatos erőfeszítéseikben, és ennek keretében iránymutatást ad a gyakorlati szakembereknek, képzést és technikai segítségnyújtást biztosít, valamint elősegíti a bevált gyakorlatok és az innovatív megközelítések cseréjét.

E támogatás keretében a közbeszerzési szakemberekre vonatkozó európai kompetenciakeret (ProcurCompEU) stratégiai jelentőséggel kívánja felruházni a közbeszerzői szakmát, és alkalmassá kívánja tenni a jövőbeli kihívásokra. A kompetenciakeret olyan, az Európai Bizottság (a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság) által kidolgozott és biztosított önkéntes eszköz, amely segítséget kíván nyújtani az ajánlatkérő szervezeteknek, a közbeszerzési hatóságoknak és a képzési szervezeteknek ahhoz, hogy azonosítsák és megerősítsék a fejlesztést igénylő kompetenciákat.

A közbeszerzés terén a professzionalizálás és az emberierőforrás-menedzsment számos kihívással néz szembe. Például a közbeszerzés gyakran nem egyértelműen meghatározott szervezeti munkakör kapcsolódó képzéssel, toborzással és szakmai előmenetellel. Gyakran olyan köztisztviselők végzik további feladatként, akik esetleg nem rendelkeznek a közbeszerzéshez szükséges konkrét készségekkel. Továbbá, a közigazgatásban gyakran

alulértékelik az üzleti készségeket, ami nyíltan jogi, megfelelőközpontú megközelítést eredményez. A kompetenciakeret olyan emberierőforrás-eszköz, amely meghatározza azokat az ismereteket és készségeket, amelyekre az egyéneknek szükségük van a munkájuk és feladataik eredményes és hatékony ellátásához. A közbeszerzés terén alkalmazott kompetenciakeret számos célkitűzést támogathat. Az egyének számára elősegítheti az egyéni készségek és erősségek önértékelését, a hiányosságok és a képzési szükségletek azonosítását, a személyes fejlődés és a szakmai előmenetel megtervezését, valamint a teljesítmény javítását. Szervezeti szinten a kompetenciakeret segítségével értékelhető és fokozható a szervezeti és emberi teljesítmény, illetve biztosítható az olyan rendkívül hatékony közbeszerzői munkakör, amely képes reagálni a szervezet szakpolitikai prioritásaira.

A ProcurCompEU semmi esetre sem kíván konkrét megoldásokat előírni a tagállamok vagy a szervezetek számára. Nem kíván korlátozó lenni vagy minimumkövetelményeket előírni a közbeszerzői munkakör vonatkozásában. Ellenkezőleg, önkéntes és teljes mértékben testre szabható eszköz, amely

- elő kívánja segíteni az érintett szakemberek toborzását, képzését és szakmai előmenetelét;
- lehetővé kívánja tenni a szervezetek számára, hogy az emberierőforrás-menedzsmentet a céljaiknak megfelelően alkalmazzák;
- fejleszteni kívánja a közbeszerzési dolgozók kompetenciáit; és
- növelni kívánja a közbeszerzői munkakör értékét a multidiszciplináris és stratégiai vonatkozása miatt, és ezáltal vonzóbbá kívánja tenni.

A közbeszerzési szakemberekre vonatkozó teljes A ProcurCompEU-csomag számos elemből áll, beleértve az alábbiakat:

- kompetenciamátrix, amely felvázolja, hogy a munkakörüktől függően milyen kompetenciákkal és készségekkel kell rendelkezniük a közbeszerzési szakembereknek;
- önértékelési eszköz, amelynek segítségével a közbeszerzési szakemberek és a szervezetek értékelhetik jártasságukat és szervezeti érettségüket a kompetenciamátrixban szereplő különböző kompetenciák vonatkozásában;
- általános képzési tanterv, amely megmutatja, hogyan tudják fejleszteni a közigazgatási szervek a közbeszerzési szakembereik készségeit;
- tanulmány a közbeszerzés professzionalizálásáról az EU-ban és azon kívül, amely áttekintést nyújt a kompetenciaalapú humán erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos közbeszerzés professzionalizálását célzó szakpolitikákról a tagállamokban és a kiválasztott harmadik országokban.

Az Európai Bizottság anyagai az alábbi helyen érhetőek el:

https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_hu

Javasoljuk a közbeszerzési tanácsadói szakma (és szakmai továbbképzés) átalakítását az Európai Bizottság munkaanyagainak figyelembevételével.

IV.

Egy lehetséges modell a közbeszerzési szakma és szakmai továbbképzések átalakítására

A közpénzgazdálkodás, ezen belül is közbeszerzés hatékonyságának biztosításához nélkülözhetetlen, hogy a közbeszerzéseket megvalósító szakemberek megfelelő felkészültséggel, tapasztalatokkal rendelkezzenek, valamint képesek legyenek szakmai gyakorlatuk és képzettségük révén professzionális szinten a közbeszerzéseket lebonyolítani, illetve a közbeszerzéseket érintő folyamatokat kezelni, a folyamatokhoz szakmai szakértői tanácsokat, szakmai véleményeket és tanácsadást biztosítani.

2006 óta a közbeszerzés intézményrendszerének lényeges része, hogy a közbeszerzési szakértelmet képzési és gyakorlati, azaz minőségi szempontoknak megfelelő szakemberek lássák el. A jogalkotó elősegítette azt a folyamatot, amelynek eredményeként a közbeszerzés komplex és speciális jellegét ismerő szakértői réteg létrejöhett, azaz a közbeszerzési szakma kialakulhatott.

A gyakorlat - a jelenleg hatályos Kbt. 27. § (3) bekezdés szűkítő meghatározása ellenére - is alátámasztja, hogy akár az ajánlattétel során, akár az EU támogatott projektek közbeszerzéseiben - a nem kötelező igénybevétel ellenére is - nélkülözhetetlen szükség van a megfelelő szakértelemmel rendelkező közbeszerzési tanácsadóra, még abban az esetben is, ha a szükséges szakértelmet csak a beszerzési folyamat egy-egy része vonatkozásában veszik igénybe az ajánlatkérők, illetve az ajánlattevők.

Természetesen a valódi szakértői potenciál és a szakértelem komplexitásának előnye a közbeszerzési tanácsadó bevonásának a Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti kötelező igénybevétele esetén bontakozhat csak ki teljes terjedelmében.

A hatékony közbeszerzési rendszer kialakításához elengedhetetlen, hogy professzionális szakértői réteg álljon rendelkezésre a közbeszerzési szereplők részére, legyen az akár ajánlatkérői, akár ajánlattevői, akár ellenőrzési, akár jogalkotó vagy egyéb jogalkalmazói szereplő.

A közbeszerzési szakma jelentős szaktudást halmozott fel az elmúlt évek alatt, amelynek legfőbb oka az, hogy a közbeszerzési szakma nem egyetlen intézmény/szervezet részét képezte. Egy olyan szakma alakult ki, amely ismeri az ágazatspecifikus jogi normákat, szakpolitikákat, ítélkezési gyakorlatot, széleskörű szakmai tapasztalattal rendelkezik, és az információk függvényében képes a különböző szakértelem részéről felmerült igényeket transzformálni, jogszerű és hatékony közbeszerzési megoldásokat kialakítani.

A közbeszerzési szakértő azért képes hatékony támogatást nyújtani, mert többretű tapasztalatot és szaktudást képes közvetíteni az ajánlatkérők és az ajánlattevők számára azáltal, hogy többféle ajánlatkérőnél/ajánlattevőnél/ellenőrző szervnél stb., többféle közbeszerzési tárggyal,

többféle eljárási típussal stb. végzett tevékenysége révén komplex tapasztalat és szaktudás, és ami legfontosabb, speciális tapasztalat és szaktudás keletkezett.

Ahogy az Európai Bizottság is kiemeli, a közbeszerzési szakma létjogosultsága vitathatatlan, a hatékony közbeszerzés iránti igény szükségessé teszi a professzionális közbeszerzési szakma megerősítését, a szerepének hangsúlyozását és a szerepvállalást akadályozó tényezők lebontását.

A gyakorlat bebizonyította, hogy a felmerülő igények esetén rugalmasan rendelkezésre álló „külsős szakértelm” bevonása szükségszerű, és gazdaságosabb, mint az állandó alkalmazott foglalkoztatása, mert az ellátandó tevékenységek és a felmerülő feladatok is differenciáltak, időben egyenetlenül jelentkeznek.

A közbeszerzési szakértő a gyakorlata és a képzése során megszerzett széleskörű ismeretek alapján tudja az adott ajánlatkérő adott igényéhez a leghatékonyabb - egyedi, nem standardizált, legyen az akár egyszerű, akár komplex - megoldást megtalálni.

Talán nincs arra vonatkozó hatékonysági felmérés a közbeszerzésben, de általános tapasztalat, hogy az államigazgatás intézményrendszerén belül jellemző bürokratikus folyamatok, az adott ajánlatkérőnél foglalkoztatott munkatársak adott szervezetre szűkült ismeretei hatással vannak a hatékonyságra. A közbeszerzési szakértőkből álló és a felmerülő igények szerint rendelkezésre álló szakma, megfelelő jogi szabályozási támogatottság mellett, képes a gyors, hatékony, eredmény-, teljesítmény-, és költségorientált tevékenység végzésére.

A fentiek mellett a „nagy ajánlatkérőkön” kívüli kisebb költségvetési szerveknél is szükség van az évente egy-két alkalommal felmerülő közbeszerzési igényekhez igazodóan rugalmasan rendelkezésre álló „közbeszerzési szolgáltató” bevonására, aki az eljárásban külső közbeszerzési tanácsadóként segíti az ajánlatkérőt. Amennyiben ezt a feladatot az adott ajánlatkérőnél foglalkoztatott munkatársak látják el, úgy a teljes vagy részmunkaidőben való alkalmazásuk ellentmond a törvényjavaslat 1. § (2) bekezdés d) pontja szerinti „felelős gazdálkodás és legkisebb költség” elvének, másrészt az adott szervezetre és eljárás tárgyakra szűkült ismeretei és a csekély gyakorlata kihatással lenne a közbeszerzések jogszerűségére és hatékonyságára is.

Amennyiben a jogalkotó a fent írtak ellenére mégis a jelenlegi intézmény átalakítása mellett dönt, úgy javasoljuk az átalakítás során a professzionalitás, hatékonyság, egységes szabályozás szempontjai érvényre juttatása mellett az alábbi javaslatokat figyelembe venni:

Megfelelő megoldást jelenthet a közbeszerzési szereplőket egységesen érintő, pl. „közbeszerzési szakértői” intézmény létrehozása.

A. Közbeszerzési szakértői névjegyzék kialakítása

A közbeszerzési szakértői névjegyzék hasonlóan működhetne, mint a más ágazatokban ismert szakmai névjegyzékek.

A Közbeszerzési szakértői névjegyzék lényegi elemei:

1. a közbeszerzési szakértők esetleges kategorizálása

Ennek előnye, hogy egy adott ajánlatkérő szervezet az adott feladat méretéhez és jellegéhez képest, a hatékonyságot is szem előtt tartva tud dönteni, hogy az adott feladat ellátásához milyen mélységű közbeszerzési szakértelem bevonása szükséges. A szakértői névjegyzék és a szakértők differenciálása lehetőséget biztosít arra, hogy a közbeszerzési szereplők (ajánlatkérő és ajánlattevő egyaránt) akár 1-1 közbeszerzési kérdés, probléma megoldásához, vagy 1-1 közbeszerzési eljárás lefolytatásához vagy 1-1 komplex projekt lebonyolításához válassza meg a szakértőt. Ez a megoldás hasonló más szakmákhoz (pl. mérnökök), ahol az adott feladat összetettségének függvényében lehet dönteni a szakértő jellegéről.

A névjegyzéket javasolt alkalmassá tenni arra, hogy az egyes közbeszerzési szakértők a kiemelt szakterületüket megjelölhessék.

2. Az ajánlatkérői és az ajánlattevői oldalon szerzett szakértelem elismerése

A hatékony közbeszerzési rendszer kialakulásához az járul hozzá, ha nemcsak az ajánlatkérői oldalon, hanem az ajánlattevői oldalon szerzett tapasztalatok, szakismeretek, problémák, gátló vagy elősegítő tényezők ismerete is a rendszer részévé válik.

3. A névjegyzéken szereplés képzési és szakmai kompetencia követelmények differenciált kialakítása, a megszerzett jogosultság 4-5 éves időtartamra történő meghatározása.

Ide tartozik különösen a szakértelem és a gyakorlati tudás naprakészen tartására alkalmas képzéseken való részvétel előírása, a jelenleg kétéves jogosultság megújítási időtartam hosszabb időben való meghatározása pedig tükrözi egy projekt jellemző időtartamát.

4. Ellenjegyzés megszüntetése

Az ellenjegyzés téves gyakorlat kialakításához vezetett, így a megszüntetése javasolt. Az ellenjegyzés hangsúlyozása helyett javasoljuk a közbeszerzési szakértők feladatellátását szabályozni.

B. Közbeszerzési szakértői tevékenység szintjeinek, tartalmának meghatározása

A közbeszerzési szakértelem biztosítása érdekében javasolt az egyes kategóriájú közbeszerzési szakértői szerepkör minimum tartalmának szabályozása.

A jelenlegi jogi szabályozás nem teszi kötelezővé a közbeszerzési szakértelem komplex (a tervezéstől a megvalósításig tartó folyamatba történő) bevonását, amelynek következtében a közbeszerzési szempontú megközelítés és a szakmai szempontok kevésbé érvényesülnek.

A közbeszerzési szakértelem kötelező bevonása eset köreinek felsorolása megszüntetné és megelőzné azokat az anomáliákat, hogy a beszerzés/projekt bármely más szakaszában felmerült közbeszerzési kapcsolódás figyelmen kívül maradjon. A kötelező bevonás megteremtene annak lehetőségét, hogy az adott ajánlatkérő szervezet teljes beszerzési folyamatában – egyik oldalról – jelen lehessen a közbeszerzési szakértelem, azaz ne lehessen mellőzni; másik oldalról pedig kötelező legyen a közbeszerzési vonatkozások mérlegelése, a közbeszerzési szakértelem rendelkezésre állása.

A kapcsolódó jogszabályok módosítása révén javasolt lehet a közbeszerzési szakértő bevonását minimálisan az alábbi feladatokban előírni:

1. Tervezési/Stratégia készítési szakasz: beszerzési stratégia, beszerzés tervezés, projekttervezés

Javasolt annak előírása, vagy az ajánlatkérők beszerzési igényeihez igazítása, hogy a közbeszerzési szakértő ne kizárólag a szűken vett közbeszerzési eljárásban vegyen részt, hanem már a beszerzések, közbeszerzések, projektek megtervezésében, az igények felmérésében és kialakításában, a fedezet és a becsült érték meghatározásában, a beszerzés ütemezésében, a beszerzéshez kapcsolódó stratégiák kialakításában, a támogatási igénylési folyamatokban, a piacfelmérésben, a kockázatok elemzésében és kockázatkezelésben is részt vegyen.

Ezzel lehetővé válik, hogy a közbeszerzési szakértő a lehető legjobb megoldást javasolja a döntéshozó részére, illetve azon területeknél, ahol ez indokolt, megelőzhetővé válik, hogy közbeszerzési szempontból helytelen megoldás kezdjen kialakulni.

2. Közbeszerzési dokumentumok előkészítése/módosítása

A gyakorlati tapasztalatok alapján a közbeszerzési szakértőt sok esetben csak a szűkebb értelemben vett felhívás/dokumentáció elkészítésébe vonják be. Javasolt egyértelműsíteni, hogy a műszaki, pénzügyi és jogi területhez kapcsolódó feladatokban is kötelező a részvétel, és szükség esetén az egyes szakterületek közbeszerzési szakértelemmel történő támogatása.

3. Közbeszerzési eljárás lefolytatása

A közbeszerzési eljárás lefolytatása feladat magába foglalja azt, hogy a közbeszerzési szakértő valamennyi eljárási cselekményben részt vesz.

4. Közbeszerzési szerződés teljesítése, módosítása

A szerződés teljesítésének teljes szakaszában való kötelező részvétel (beleértve a szerződésmódosításokat is) biztosítja, hogy a folyamatok a közbeszerzési szabályoknak megfelelően zajlanak.

5. Támogatási Szerződés megkötése, teljesítése, módosítása, elszámolási folyamatok
6. Ellenőrzési és egyéb hatósági eljárásokban való részvétel
A közbeszerzési szakértelem kötelező részvétele a közbeszerzéssel érintett ellenőrzéseken, egyéb hatósági eljárásokban segíti az ellenőrzés hatékonyságát vagy az ellenőrzés eredményeként tett megállapítások visszacsatolását és kezelését a rendszerben.
7. Jogorvoslaton való részvétel, jogorvoslati képviselő
A közbeszerzésekkel összefüggő jogorvoslatok, bírósági eljárások során a közbeszerzési szakértő kötelező részvétele, amely lehet maga a képviselő ellátása vagy az ügyvédi, jogtanácsosi képviselő segítése.
A javaslat lényegi eleme, hogy az ajánlatkérő maga dönthesse el, hogy a közbeszerzési szakértőt bízta meg a képviselő ellátásával, figyelemmel a jogorvoslat tárgyára, vagy ügyvédi iroda, jogtanácsosi képviselőt kér fel.
A jogorvoslatok is differenciáltak, egyes jogorvoslatok nagymértékben közbeszerzés-specifikus szakértelmet érintenek, vagyis speciális szaktudás szükséges a képviselőhöz, azonban az általános ügyvédi, jogtanácsosi szerepkör jellemzően nem rendelkezik a szükséges közbeszerzési szaktudással.
8. Közbeszerzési szakértő – projekt team állandó tagja
A közbeszerzési szakértelem és a más szakértelem egyszerre szükséges és fontos a (köz)beszerzések megvalósítása során. Javasolt törekedni arra a szabályozásban, hogy a különböző szakértelem projekt teamként együttműködjön és ne elkülönülten végezze a tevékenységét. Az együttműködés teszi lehetővé az információáramlást, az esetleges kockázatok, gátló tényezők, vélemények, befolyásoló körülmények feltárását, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a közbeszerzési szakértő a legjobb közbeszerzési megoldást javasolhassa.

C. Közbeszerzési Szakértői Platform létrehozása

Javasolt olyan felület működtetése, ahol az elméleti és gyakorlati ismeretekkel, az ajánlatkérő és az ajánlattevők oldalán tapasztalattal rendelkező közbeszerzési szakértők részt tudnak venni a jogalkotás, illetve jogalkalmazás megsegítésében, az egyes szakpolitikák (pl. fenntarthatóság, innováció, szociális szempontok, ágazatok) kialakításában.