



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

Jelentés

(tervezet)

a személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésének hazai
közbeszerzési piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról

Budapest, 2025.



Tartalomjegyzék

1.	Vezetői összefoglaló	5
1.1.	A Gazdasági Versenyhivatal célja a gyorsított ágazati vizsgálattal.....	5
1.2.	A gyorsított ágazati vizsgálat lefolytatása	5
1.3.	Megállapítások és javaslatok	6
2.	Az ágazati vizsgálat indítására okot adó körülmények, a vizsgálat célja.....	9
2.1.	A közbeszerzési verseny fokozását célzó kormányzati intézkedések.....	9
2.2.	Az OECD elemzése a magyarországi közbeszerzési verseny fejlesztéséről	10
2.3.	A képződiagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálat	10
2.4.	Piacelemzés a gépjárműforgalmazás- és javítás piacai, valamint a kapcsolódó biztosítási piac működéséről	12
2.5.	Személygépjárművek és haszongépjárművek közbeszerzésével kapcsolatos versenyfelügyeleti eljárás a GVH gyakorlatában	13
2.5.1.	A VJ/19/2020. és VJ/41/2020. számú egyesített versenyfelügyeleti eljárások..	13
2.6.	Az ágazati vizsgálat elrendelése a személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésének hazai közbeszerzési piacán.....	14
2.7.	A vizsgálat célja	14
3.	A gyorsított ágazati vizsgálatok szabályai	15
3.1.	Az ágazati vizsgálatok általános szabályai	15
3.2.	A gyorsított ágazati vizsgálat különös szabályai	15
4.	A vizsgálat módszertana, az egyes vizsgálati lépések összefoglalása	17
5.	A hazai közbeszerzési rendszer.....	18
5.1.	A közbeszerzési szerződés tárgya és a személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésére kiírt közbeszerzések.....	19
5.2.	A központosított közbeszerzések.....	19
5.3.	Az előzetes piaci konzultáció.....	19
5.4.	Kiegészítő tájékoztatás.....	20
5.5.	Az előzetes vitarendezés	21
5.6.	A közbeszerzési eljárások tekintetében igénybe vehető jogorvoslati eszközök	23
5.6.1.	A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozó eljárások.....	23
5.6.2.	A bíróság hatáskörébe tartozó eljárások.....	27
5.7.	Az ügyfélképesség	27
5.8.	A veszélyhelyzetre tekintettel bevezetett szabályozás.....	28
6.	Az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulása.....	30
6.1.	Az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulása a teljes közbeszerzési piacon	30

6.2.	Az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulása a vizsgált piac közbeszerzési tárgycsoportjában	31
7.	A személygépjárművek és haszongépjárművek hazai piaca	34
7.1.	A személygépjárművek és haszongépjárművek termékkörei	34
7.1.1.	A személygépjárművek és haszongépjárművek csoportosítása	34
7.1.2.	Az egyes járműtípusok differenciáltsága és helyettesíthetősége.....	34
7.2.	A személygépjárművek és haszongépjárművek közbeszerzései 2019 és 2024 között.....	35
7.2.1.	A verseny szintje és a beszerzések nagysága	35
7.2.2.	Az érintett közbeszerzések nyertesei.....	37
7.2.3.	A beszerzés becslült és végleges összege.....	39
7.3.	Az ajánlattevők jellemzői	41
7.3.1.	Az érintett piac kínálati oldalának szerkezete	41
7.3.2.	Piaci változások az érintett időszakban	43
7.3.3.	Az ajánlattételre vonatkozó mérlegelési szempontok	44
7.3.4.	A versenyszűkítő műszaki specifikációkkal kapcsolatos tapasztalatok.....	45
7.3.5.	Az előzetes piaci konzultációkkal kapcsolatos tapasztalatok	46
7.3.6.	A korrekciós lehetőségekkel és jogorvoslatokkal kapcsolatos tapasztalatok.....	46
7.3.7.	Az egyajánlatos eljárásokkal kapcsolatos tapasztalatok	47
7.4.	Az ajánlatkérők jellemzői	49
7.4.1.	A személygépjárművek és haszongépjárművek közbeszerzéseinek jellemző okai	49
7.4.2.	Külső ajánlatkérői tanácsadók a közbeszerzési eljárásban	49
7.4.3.	Az ajánlatok számát befolyásoló tényezők az ajánlatkérők tapasztalatai szerint	49
7.4.4.	Az ajánlatok száma, illetve a közbeszerzési és teljesítési hatékonyság összefüggései az ajánlatkérők tapasztalatai szerint.....	50
7.4.5.	Ajánlatkérői gyakorlatok az ajánlatok számának növelésére.....	51
7.4.6.	Ajánlatkérői lépések a közbeszerzési versenyt érintő szabálytalanságok miatt. 51	
7.5.	A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság központosított közbeszerzései	52
7.5.1.	Központosított közbeszerzések a vizsgált piacon	52
7.5.2.	Az ajánlatok számát befolyásoló tényezők a központosított gépjármű-közbeszerzéseken	52
7.5.3.	A verseny biztosítása a központosított közbeszerzéseken	53
7.6.	Az érintett piac magánbeszerzéseinek eltérései a közbeszerzésektől	54
7.7.	A gépjármű-márkakereskedők érdekképviselői szervezetének tevékenysége	55
8.	Nemzetközi kitekintés	57
8.1.	A közbeszerzések jelentősége az Európai Unióban.....	57
8.2.	Az egyajánlatos közbeszerzések aránya az Európai Unió tagállamaiban.....	58

8.3.	Az Európai Unió tagállamainak tapasztalatai az egyajánlatos közbeszerzések kapcsán.....	59
8.4.	Legjobb nemzetközi gyakorlatok az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentésére	62
8.5.	A személygépjárművek és haszongépjárművek piacára vonatkozó nemzetközi elemzések és gyakorlatok	62
9.	Felhasznált irodalom	67

1. Vezetői összefoglaló

1.1. A Gazdasági Versenyhivatal célja a gyorsított ágazati vizsgálattal

A közbeszerzésekért folyó nyílt és tisztességes versengés kiemelkedő fontosságú mind a költséghatékony és magas színvonalú közszolgáltatások, mind a piacok torzulásmentes szerkezetének szempontjából. Így lényeges elvárás, hogy lehetőség szerint minimális szintre szorítkozzanak azon közbeszerzések, amelyeket verseny nélkül nyernek el.

Az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítása folyamatos állami cél, az utóbbi években pedig az uniós szervek által folytatott jogállamisági eljárások során is nagy jelentőséget kapott. A Kormány ezért cselekvési tervet dolgozott ki a közbeszerzésekért folyó verseny erősítésére. Ezen cselekvési terv részeként a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) felkérést kapott¹ arra, hogy átfogó vizsgálatokat folytasson azon ágazatokban, amelyeket az egyajánlatos közbeszerzések problémaköre a leginkább érint.

A felkérés alapján, jelen vizsgálatot megelőzően a GVH 2024 őszen gyorsított ágazati vizsgálatot folytatott le a képkalkuló diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán. Ezen vizsgálat eredményei röviden bemutatásra kerülnek a jelentésben, részletesen pedig elérhetőek a GVH honlapján².

A személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésének hazai közbeszerzési piacát – a képkalkuló diagnosztikai eszközök piacához hasonlóan – mind a Kormány³, mind az általa konzultánsként felkért OECD elemzése⁴ az egyajánlatos beszerzésekkel leginkább érintett szektorok közé sorolta. Az elmúlt évek során a GVH emellett a hazai piac hosszú idejű, folyamatos felosztásával megvalósított kartellt is feltárt ezen területen.

A Gazdasági Versenyhivatal vizsgálata azt célozta, hogy a hatóság feltérképezze személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésének hazai közbeszerzési piacán uralkodó versenyviszonyokat, a szektorban folyó közbeszerzési versengés alacsony szintjének okait, illetve a verseny esetleges torzulásait vagy akadályait.

1.2. A gyorsított ágazati vizsgálat lefolytatása

A vizsgálat során a GVH előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatásokat folytatott le a személygépjárművek és haszongépjárművek hazai értékesítési piacának nagyobb szereplőinél. A versenyhatóság emellett írásbeli adatkérésre kötelezett nagyszámú hazai, gépjárművek importálásával vagy forgalmazásával foglalkozó vállalkozást, ezek ágazati érdekképviselői szervezetét, valamint számos hazai gépjármű köz- és magánbeszerzőt. A GVH megkereste

¹ 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról; 5. pont.

² https://gvh.hu/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/vegleges-jelentes-a-kepalkoto-diagnosztikai-eszkozok-piacan-lefolytatott-gyorsított-agazati-vizsgalatrol

³ Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019 – 2023 (Közgazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2024. február 15.). 6.1 pont.

⁴ OECD Public Governance Reviews: Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement. 2.3.4 pont.

továbbá a Közbeszerzési Hatóságot, valamint összesítette az érintett piacra vonatkozó tagállami elemzéseket és joggyakorlatot.

A GVH fent felsorolt vizsgálati cselekményei azt célozták, hogy a hatóság felmérhesse az érintett termékpiac szereplőinek körét, a piacot befolyásoló tényezőket, a közelmúlt piaci folyamatait, az egyajánlatos közbeszerzések számát növelő faktorokat, a különböző típusú ajánlatkérők közbeszerzési gyakorlatát, valamint a jogszabályi változások és egyéb külső körülmények hatását a közbeszerzésekben tapasztalható versenyhelyzetre.

1.3. Megállapítások és javaslatok

A vizsgálat során megállapítható volt, hogy az érintett piacon a vizsgált időszakban előfordultak olyan időleges tényezők – így a gépjármű-gyártási és szállítási láncok koronavírus-járványt követő zavarai – amelyek a piac mindkét (ajánlatkérői és az ajánlatevői) oldalának információi szerint egyaránt csökkenést idézhettek elő az ajánlatok számában, így akár egyajánlatos tendernyerésekhez is vezethettek.

Megállapítható volt ugyanakkor az is, hogy az ajánlatkérők a gépjármű-beszerzéseik során jellemzően törekednek a lehető legmagasabb ajánlatszám biztosítására, így elsősorban az előzetes piaci konzultáció lefolytatására, illetve a túlzottan szűk paramétereket tartalmazó műszaki specifikációk elkerülésére. Megállapítható továbbá, hogy – valószínűsíthetően ezzel összefüggésben – az egyajánlatos közbeszerzések száma az érintett időszakban folyamatosan csökkent.

A vizsgálati eredmények alapján ugyanakkor elmondható az is, hogy a kínálati oldalról jelentős további tartalékok csatornázhatóak be a gépjármű-közbeszerzések körébe. A kereskedők nagyobb része ugyanis – elsősorban a magánszektor erős felvevőpiaca, illetve a magánértékesítés és a közbeszerzés gyakorlatának jelentős eltérései miatt – jelenleg saját elhatározásából távol marad a tenderektől.

A vizsgálat során azonosított, ajánlati hajlandóságot befolyásoló lényegesebb tényezők feltérképezése alapján a következő javaslatok segíthetik elő az erősebb részvétellel zajló közbeszerzési versenyt:

1. Azon ajánlatkérések esetében, amelyeknél az ajánlatkérő a saját telephelyén várja el új jármű(vek) átadását az ajánlattevőtől, a szállítás jelentős többletköltséget jelenthet a távolabbi kereskedők számára, amelyek így elzárkozhatnak az ajánlatadástól. Abban az esetben azonban, ha a távolabbi kereskedések is versenyképes ajánlatot tehetnének, az ajánlattevői kör kiszélesítése kedvezőbb árakat eredményezne az ajánlatkérőknek, így felülírva az ajánlatkérők előzetes kényelmi megfontolásait. **A GVH ezért javasolja az ajánlatkérőknek, hogy gépjármű-közbeszerzéseik során a szállítási feltételek körében lehetőleg tegyék lehetővé az ajánlattételt a kereskedő telephelyén történő átadásra is, vagy olyan módon határozzák meg a futásteljesítményre vonatkozó elvárásokat, hogy az lehetővé tegye a kereskedők részére a jármű közúti, „lábon történő” leszállítását.**

2. A vizsgálat alapján megállapítható, hogy a személy- és haszongépjárművek forgalmazói köre alapvetően eltérő: a személygépkocsi-kereskedők jellemzően nem forgalmaznak 3,5-5 tonnánál nehezebb össztömegű haszongépjárműveket (és garanciális és szervizelési (after-sales) szolgáltatást sem képesek hozzájuk nyújtani). A kereskedők többsége így nem képes önálló ajánlatot tenni a több különböző járműtípus beszerzésére irányuló tendereken, amelyek elvárásai összekapcsolják a két kategóriát. **A GVH ezért javasolja az ajánlatkérőknek, hogy gépjármű-közbeszerzéseik során lehetőleg külön eljárás keretében folytassák le az a) személygépjárművekre és a 3,5 tonnát nem meghaladó össztömegű kisteherautókra és b) az ezt meghaladó össztömegű, közepes- és nehéz haszongépjárművekre vonatkozó beszerzéseiket, vagy tegyék lehetővé a részajánlattételt azon kiírások tekintetében, amelyek ugyanabban az eljárásban párhuzamosan mindkét járműtípus beszerzésére irányulnak.**
3. A piaci szereplők egybehangzó álláspontja szerint, az elvárt szállítási határidők az ajánlattételi mérlegelés egyik leglényegesebb szempontját képezik. Mivel a kereskedők a piac jellemzői okán a beszerzési igényeket jellemzően alacsonyabb magyarországi azonnali készlet mellett, célzott importból elégítik ki, a túlzottan rövid szállítási határidők egyrészt erősen szűkíthetik az ajánlattevők körét, másrészt a kockázatok „beárazásával” növelhetik az ajánlati árakat. **A GVH ezért javasolja az ajánlatkérőknek, hogy a gépjármű-flottájuk műszaki állapotának folyamatos nyomon követésével lehetőleg tudatosan tervezzék előre és a mindenkor piaci viszonyoknak megfelelően ütemezzék a gépjármű-beszerzéseiket, különös tekintettel a megfelelő hosszúságú szállítási határidőkre és beszerzési mennyiségekre.**
4. A vizsgálat alapján a közbeszerzések fizetési feltételei jelentősen különböznek ugyanazon piac magánbeszerzéseitől. A különbségek közül a piaci szereplők elsősorban a kötbér-kikötések létét, illetve azok mértékét emelték ki. Bár a kötbér-rendelkezések alapesetben egyáltalán nem kerülnek alkalmazásra egy beszerzés menete során, a kereskedők bizonyos mérték felett az ajánlatadásukkor úgy értékelhetik, hogy ez túlzott kockázatot jelenthet az oldalukon (különös tekintettel a rajtuk kívül álló bizonytalan faktorokra, mint a gyári szállítás esetleges késedelmére), emiatt pedig távol maradhatnak a tendertől. **A GVH ezért javasolja az ajánlatkérőknek, hogy gépjármű-közbeszerzéseik során megfelelő módszerekkel mérjék fel, és a beszerzés-biztonság szempontjából szükséges legalacsonyabb szintre korlátozzák a kötbér-kikötések mértékét.**
5. A vizsgálat alapján az ajánlattevők oldaláról a közbeszerzésektől való távol maradás egyik oka az eljárással járó adminisztráció nehézsége, amely – a feltárt jelzések alapján – többek között abból fakad, hogy a kereskedéseknek nem áll rendelkezésére szakirányú tapasztalattal rendelkező, az elektronikus közbeszerzési rendszer működésével és a közbeszerzési eljárások menetével tisztában lévő munkaerő. A vizsgálat feltárta azt is, hogy a gépjármű-márkakereskedők érdekképviseleti szervezetének már jelenleg is az alapszabályában meghatározott céljai közé tartozik a tagjanak felkészítése a különféle tendereken való részvételre. **A GVH ezért javasolja**

a gépjármű-márkakereskedők érdekképviseleti szervezetének, hogy folyamatos, célzott, az érintett piaci viszonyokra szabott képzéssel erősítse tagjai körében a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos gyakorlati és technikai ismereteket, amelyet lehetőség szerint tegyen nyitottá a tagságán kívül álló piaci szereplők számára is.

2. Az ágazati vizsgálat indítására okot adó körülmények, a vizsgálat célja

2.1. A közbeszerzési verseny fokozását célzó kormányzati intézkedések

Az Európai Bizottság a 2021 januárja óta alkalmazandó, jogállamisági feltételrendszerről szóló uniós rendelet⁵ 6. cikke alapján 2022 áprilisában ún. kondicionalitási eljárást indított Magyarországgal szemben. A jogállamisági feltételeességi eljárás során a Bizottság számos megállapítást tett a magyarországi közbeszerzési rendszerrel kapcsolatban, amelynek részét képezte többek között az egyajánlatos közbeszerzések magas aránya és a közbeszerzési eljárások alacsony versenyintenzitása is.

Az eljárás keretében a magyar Kormány összesen 17 korrekciós intézkedés végrehajtását vállalta az uniós szervek felé.⁶ Ezen vállalások között szerepelt, hogy Magyarország 2023. március 31-ig átfogó cselekvési tervet fogad el a közbeszerzési verseny fokozása céljából. A cselekvési tervre vonatkozó vállalást egyúttal Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve⁷ is tartalmazta, amelyet a Kormány a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (Recovery and Resilience Facility) hozzáférési eljárásának keretében állított össze.

Magyarország az eljárások során korrekciós intézkedésként vállalta emellett az egyajánlatos közbeszerzések arányának 15% alá csökkentését – a részben vagy egészben uniós, illetve a tisztán hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések körében egyaránt – legkésőbb 2024 végéig. A 2023-as célérték a nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások esetében 24% volt.

A Kormány által 2023 márciusában elfogadott cselekvési terv⁸ megállapította, hogy az egyajánlatos közbeszerzések problematikája a különböző áruk, szolgáltatások és építési beruházások beszerzését nem ugyanolyan mértékben érinti, bizonyos szektorok esetében az ilyen közbeszerzések aránya magasabb. Így megállapítható például, hogy a 2019–2022 közötti időszakban az egyajánlatos közbeszerzések közül darabszám szerinti mennyiségüket tekintve kiemelkednek a szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek főcsoportjába⁹ tartozó beszerzések.

A GVH rendelkezésére álló elemzések szerint a szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek tárgyára vonatkozó egyajánlatos közbeszerzések darabszámának felét az új vagy használt személygépjárművek, valamint az új vagy használt furgonok, terepi gépjárművek és egyéb haszongépjárművek beszerzése tárgyában lefolytatott közbeszerzési eljárások tették ki.

⁵ Az Európai Parlamenti és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről

⁶ A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről

⁷ Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve, 2021.

https://www.palyazat.gov.hu/api/download_document?name=HET_Magyarorsz%C3%A1g_2023.pdf&urn=workspace%3ASpacesStore%2Fi%2F77b49e11-3ba3-4125-bb71-2ec992d589c9

⁸ 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről

⁹ 34000000 CPV főcsoportszám

A cselekvési terv végrehajtásának első évét követően, 2024 tavaszán végrehajtott felülvizsgálata¹⁰ során a Kormány felkérte a Gazdasági Versenyhivatal elnökét, hogy folytasson le ágazati vizsgálatot három olyan közbeszerzési tárgy piacán, amelyeken ez indokolt az egyajánlatos közbeszerzések okainak feltárása érdekében. A felkérés 2025. február 28-át, 2025. június 30-át és 2025. december 31-ét tűzte ki határidőnek a három, egymást követő ágazati vizsgálat lefolytatására.

2.2. Az OECD elemzése a magyarországi közbeszerzési verseny fejlesztéséről

A cselekvési tervben foglalt, egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítására tett különböző intézkedései mellett a Kormány a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) támogatását kérte a hazai közbeszerzési verseny akadályainak felméréséhez, valamint a versenyt serkentő módszerek meghatározásához. Az OECD a Kormány felkérésére készítette, 2024-ben közzétett jelentésében¹¹ – a leginkább érintett ágazatokra fókuszálva – elvégezte a magyarországi közbeszerzési verseny kvantitatív mélyelemzését, illetve értékelt az intézményi és szabályozási kereteket, a verseny lehetséges akadályait, valamint a verseny fokozását célzó kormányzati intézkedéseket.

Az OECD elemzése szerint a szállítófelszerelések főcsoportjába tartozó beszerzések 2017 és 2022 között Magyarországon a második legmagasabb szerződésértéket képviselték (az építési beruházások után) és a harmadik legmagasabb szerződésszámot (az építési beruházások, illetve az orvosi felszerelések és gyógyszerek után).

Az érintett főcsoport magas helyen szerepelt az egyajánlatos közbeszerzések gyakorisági listáján is. A jelentés ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy bár az első helyeken álló ágazatok (pl. az IT szolgáltatások, vagy a javítási-és fenntartói szolgáltatások) megelőzik például a gyógyászati-, illetve a gépjármű-szektor, de lényegesen alacsonyabb szerződésszámmal- és értékkel rendelkeznek azoknál. Az utóbbi szektorok közbeszerzési versenyének fejlesztése így – a valamelyest alacsonyabb egyajánlatos érintettségük ellenére is – összességében jelentősebb hatással lehet a hazai gazdaságra.

2.3. A képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálat

Jelen vizsgálat közvetlen időbeli előzményeként – a 2.1 fejezetben említett, három egymást követő eljárás közül elsőként – a GVH gyorsított ágazati vizsgálatot folytatott le a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének hazai piacán. A vizsgálat 2024. szeptember 24-én indult, a GVH pedig 2024. december 19-én tette közzé jelentéstervezetét, majd a társadalmi

¹⁰ 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizgálatáról

¹¹ OECD Public Governance Reviews: Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement. 2024. https://www.oecd.org/en/publications/improving-competitive-practices-in-hungary-s-public-procurement_5d1c1ec1-en.html

konzultációt követően 2025. március 17-én a végleges jelentést és a beérkezett észrevételek összefoglalását.

A GVH jelentése több megállapítást tett a képalkotó diagnosztikai eszközök hazai közbeszerzési versenyére vonatkozóan, amelyek a következők szerint foglalhatóak össze:

- A képalkotó diagnosztikai eszközök közvetlen felhasználóinak márkaváltástól való félelmének enyhítése, illetve az adott márkákra vonatkozó (felhasználói vagy fenntartói) berögzülések feloldása bővíthetné a beszállítói versenyt.
- A csomagajánlat-kérések számának csökkentése feltételezhetően megnyitná a versenyt egyes közbeszerzésekért, amelyekben a piaci szereplők nem tudnak racionális módon közvetlen ajánlatot tenni.
- A szakmai (orvosi) szempontok és igények közvetlenebb becsatornázása, illetve a műszaki specifikációk szempontjainak átláthatóbb összeállítása feltehetően hozzájárulhatna a kiírásokkal kapcsolatos információ-deficitből eredő ajánlattevői kockázatok mérsékléséhez, amely az ajánlatok számának növekedésével járhat.
- A vizsgálat alapján megállapítható volt, hogy a képalkotó diagnosztikai eszközök piacára is hatással voltak az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítását célzó kormányzati intézkedések: így elsősorban a piacon előírt ajánlatkérői gyakorlattá vált (választható alternatívákként) az egyajánlatos közbeszerzések eredménytelenné nyilvánításának előzetes kikötése, illetve az előzetes piaci konzultáció lefolytatása. A vizsgálat során beszerzett, egybevágó adatok alapján megállapítható volt, hogy az orvosi felszerelések piacán a vizsgált időszak során egyértelműen csökkent az egyajánlatos közbeszerzések száma, amely valószínűsíthetően a fenti jogalkotói intézkedések hatásaival függ össze.

A megállapítások nyomán a GVH jelentésében a következő javaslatokat tette az ajánlatkérők, illetve a közbeszerzések kapcsán ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szervek felé:

- A GVH javasolta az ajánlatkérőknek a képalkotó eszközökre vonatkozó részajánlattétel lehetővé tételét azon kiírások tekintetében, amelyek ugyanabban az eljárásban párhuzamosan további szolgáltatás- vagy termékkör(ök) beszerzésére irányulnak.
- A GVH javasolta az ajánlatkérőknek (ideértve különösen a központi beszerzőket), hogy már a képalkotó diagnosztikai eszközökkel kapcsolatos közbeszerzéseiket megelőző, előkészítő fázisban – az integritási szempontok megfelelő szem előtt tartásával – biztosítsanak a jelenleginél érdemibb konzultációs szerepet az érintett piac szereplőinek, illetve az őket tömörítő érdekképviseleti szervezetnek.
- A GVH javasolta a központi beszerzők számára, hogy a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésével kapcsolatos keretmegállapodások megkötésére, illetve dinamikus beszerzési rendszerek létrehozására irányuló közbeszerzési eljárásaik, valamint az ezek alapján megvalósított egyedi beszerzések során lehetőség szerint folytassanak le előzetes piaci konzultációt az érintett piac szereplőivel annak ellenére is, hogy egyébként a jogszabály alapján ez nem kötelező számukra.

- Emellett azon (nem központosított beszerzéseket bonyolító) ajánlatkérők számára is javasolt az előzetes piaci konzultáció alkalmazása, amelyek számára ez azért nem kötelező, mert az eljárás során kikötötték a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot, vagyis legalább két ajánlat elvárását az eredményességhez. A GVH egyúttal javasolta az ajánlatkérőknek, hogy közbeszerzési eljárásaik során széles körben alkalmazzák ezen, ajánlatkérői mérlegeléstől függő eredménytelenségi okot, mivel ez formálisan is kizárja az egyajánlatos közbeszerzések lehetőségét.
- A GVH javasolta, hogy a képkalkoló diagnosztikai eszközök beszerzésére is irányuló közbeszerzési eljárások esetében az érintett ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szervek – az elmúlt időszakban bevezetett, a versenyt élénkítő jogalkotói és hatósági intézkedésekhez igazodóan – továbbra is fokozottan ellenőrizték a különböző termékköröket csomagba foglaló beszerzések jogi megfelelését (vagyis az ún. mesterséges egyesítés tilalmának betartását).
- A GVH javasolta továbbá, hogy a Közbeszerzési Hatóság a 2024-ben bevezetett, a versenyt élénkítő jogalkotói és hatósági intézkedésekhez igazodóan, továbbra is fokozottan ellenőrizze az előzetes piaci konzultáció lefolytatására vonatkozó, az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletben foglalt előírások érvényesülését.

2.4. Piacelemzés a gépjárműforgalmazás- és javítás piacai, valamint a kapcsolódó biztosítási piac működéséről

Jelen vizsgálat tágabb időtávlatú előzményeként, a GVH 2017. május 10-én tette közzé piacelemzését a magyarországi új személy- és kishaszongépjármű forgalmazás- és javítás piacai és a kapcsolódó biztosítási piac vizsgálatáról.¹² A piacelemzés keretében a GVH megvizsgálta a gépjárművekkel kapcsolatos forgalmazási rendszerek jellemző kialakítását, változásait, valamint a gépjármű utópiac (szervizszolgáltatások, garanciális javítás, utópiaci szolgáltatások nyújtásához szükséges pótalkatrészek tekintetében) fennálló verseny kereteit és akadályait. A piacelemzés a gépjármű utópiaci szolgáltatásokkal összefüggésben kiterjedt a biztosítási piac vizsgálatára is.

A piacelemzés aktualitását elsődlegesen a versenykorlátozó megállapodásokra vonatkozó uniós csoportmentességi szabályok akkori megváltozása adta. A GVH-hoz beérkezett néhány piaci jelzés arra utalt, hogy egyes vezérképviseltek – részben az új csoportmentességi szabályok bevezetése, részben a gépjárműpiacon bekövetkezett gazdasági visszaesés miatt – megújították forgalmazási rendszerüket, így szükségesnek mutatkozott, hogy a GVH az érintett szektorral kapcsolatban átfogó ismereteket szerezzen.

A piacelemzés eredményei alapján a gépjármű forgalmazási szektorban a vizsgált időszakban a vegyes típusú szelektív rendszerek voltak jellemzőek. Ezek alapján a vezérképviseltek nem csak minőségi követelményeket szabhat meg partnerei részére, hanem azt is meghatározhatja,

¹²

https://gvh.hu/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/piacelemzesek/piacelemzes_a_gepjarmuforgalmazas_es_javitas_piac

hogy hány vállalkozás vehet részt a forgalmazásban. A vezérképviseletek a szelektív rendszerek segítségével tudják biztosítani partnereiknek, hogy befektetésük megtérüljön.

A piacelemzés eredményeként a GVH nem tárt fel olyan piaci zavart, amely versenyfelügyeleti eljárással orvosolható lenne, azonban különböző, a versenyviszonyokat érintő piaci problémákat azonosított.

A GVH ezért javasolta az új gépjárművek forgalomba helyezésével és üzemben tartásával kapcsolatos egyes költségek csökkentését, valamint a használt gépjárművek forgalomba helyezésével kapcsolatos egyes költségek differenciálását. A GVH a Nemzetgazdasági Minisztérium tájékoztatása mellett javasolta továbbá a KGFB piacon a kampányidőszak visszavezetésének – esetlegesen a felügyeleti hatóság bevonásával történő – átgondolását.

A fentiekén kívül a GVH a piaci szereplők részére is ajánlást fogalmazott meg: javasolta, hogy a piaci szereplők fokozottabban kövessék nyomon a versenyhatósági döntéseket és a versenyjogi gyakorlat alakulását.

2.5. Személygépjárművek és haszongépjárművek közbeszerzésével kapcsolatos versenyfelügyeleti eljárás a GVH gyakorlatában

A gépjármű-piacok közbeszerzéseit érintően a GVH több versenyfelügyeleti eljárást is lefolytatott korábban.¹³ A versenyfelügyeleti eljárások közül a VJ/19/2020. és VJ/41/2020. egyesített eljárások érintették kifejezetten a személygépjárművek és haszongépjárművek piacát.

2.5.1. A VJ/19/2020. és VJ/41/2020. számú egyesített versenyfelügyeleti eljárások

A GVH a VJ/19/2020. és VJ/41/2020. számú egyesített ügyekben, 2024 októberében hozott döntésében megállapította, hogy összesen 13 hazai gépjármű-kereskedő vállalkozás egyeztetett ajánlatadói magatartását az Iveco gyártmányú tehergépkocsik, kisbuszok és autóbuszok beszerzésére irányuló tendereken, korlátozva ezzel a piaci versenyt.

Az eljárás alá vont vállalkozások az érintett közbeszerzési, illetve egyéb versenyeztetési eljárások során összehangolták ajánlati magatartásukat: meghatározták egymás között az egyes tenderek várható nyertesét, majd a kartell többi tagja szándékosan vesztes (ún. támogató vagy ellen-) ajánlatot nyújtott be, hogy a valódi verseny látszatát keltve biztosítsa a kiválasztott cég győzelmét.

A kartell hat tagja 2014-től egészen 2020-ig egységes és folyamatos módon osztotta fel egymás között a piacot a fent leírt módon, míg hét további vállalkozás csak rövidebb időszakokban, néhány tender során folytatta ugyanezt a magatartást. A jogsértés általánosságban az állami- és versenyszféra cégeinek gépjármű-beszerzéseit, de önkormányzatok, egészségügyi intézmények, iskolák és tankerületi központok járművásárlásait (pl. iskolabuszok beszerzését) is érintette.

A Versenytanács összesen több mint 885 millió forint bírságot szabott ki az érintett cégekre, a legmagasabb bírság pedig elérte az 553 millió forintot. A GVH tekintettel volt arra, hogy a

¹³ Lásd pl. a VJ/10/2018. sz. ügyet a mezőgazdasági gépek, ill. a VJ/77/2016. sz. ügyet a hulladékkezelésre szolgáló járművek kapcsán.

vállalkozások nagyobb része elismerte a jogsértést. Hét résztvevő egyezségi eljárás keretében fogadta el a vizsgálat megállapításait, közülük három vállalkozás pedig engedékenységi kérelemmel is élt, önként bizonyítékokat szolgáltatva a kartellre. A GVH döntésével szemben mindazonáltal jogorvoslati eljárás van folyamatban jelen jelentés lezárásakor.

2.6. Az ágazati vizsgálat elrendelése a személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésének hazai közbeszerzési piacán

A GVH rendelkezésére álló elemzések, piaci és hatósági információk alapján, a szállítófelszerelések, ezen belül is a személygépjárművek és haszongépjárművek hazai közbeszerzési piaca kiemelten kitett az egyajánlatos közbeszerzések okozta versenytorzító hatásoknak. A rendelkezésre álló információk alapján ez a jelenség Magyarország egész területét érintően megfigyelhető.

A Gazdasági Versenyhivatal kiemelten fontosnak tartja a személygépjárművek és haszongépjárművek esetében az intenzív és tisztességes közbeszerzési verseny biztosítását a beszerzési árak alacsonyan tartása érdekében.

A fenti szempontokra figyelemmel a Gazdasági Versenyhivatal elnökének döntése alapján a GVH 2025. március 4-én, AL/237/2025. számú végzésével gyorsított ágazati vizsgálatot indított a személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésének magyarországi közbeszerzési piacán.

2.7. A vizsgálat célja

A Gazdasági Versenyhivatal vizsgálatának célja, hogy elemezze a személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésének magyarországi piacán uralkodó versenyviszonyokat, így felmérje különösen

- a közbeszerzésekben részt vevő, illetve az érintett termékek piacán jelen lévő piaci szereplők körét,
- a közbeszerzéssel érintett termékek piacait befolyásoló tényezőket,
- a közelmúltban megfigyelhető piaci folyamatokat és ezzel összefüggésben a piaci szereplők által alkalmazott egyes üzleti feltételeket,
- az egyajánlatos közbeszerzések magas számát esetlegesen okozó további tényezőket, így a különböző típusú ajánlatkérők közbeszerzési gyakorlatát,
- valamint az esetleges jogszabályi változások és egyéb külső körülmények hatását a közbeszerzésekben tapasztalható versenyhelyzetre.

3. A gyorsított ágazati vizsgálatok szabályai

3.1. Az ágazati vizsgálatok általános szabályai

A versenyhatósági ágazati vizsgálat a magyar jogrendben meglehetősen régi, 2001. február 1-je óta létező jogintézmény. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 43/D. § (1) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben az ármozgások vagy más piaci körülmények arra utalnak, hogy az adott ágazathoz tartozó valamely piacon a verseny torzul vagy korlátozódik, a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) a piaci folyamatok feltárása és értékelése céljából végzéssel ágazati vizsgálatot indíthat. Az eljárástípus bevezetését elrendelő törvény indokolása szerint „ez a módszer megfelelő adatokkal alapozza meg a Gazdasági Versenyhivatal által végzett piacfigyelő munkát.”¹⁴

A szakirodalom szerint az ágazati vizsgálat célja egy viszonylag jól körülhatárolható piacon, ágazatban felbukkanó versenyprobléma észlelése esetén annak okainak tisztázása. A vizsgálat során bizonyos közhatalmi eszközök is a GVH rendelkezésére állnak. Ágazati vizsgálat indítása esetén nem állapítható meg biztosan, hogy a verseny torzulása vagy korlátozódása adott vállalkozások magatartásának tudható-e be, valamint nem lehet konkrét jogsértő magatartást valószínűsíteni sem olyan mértékben, amely lehetővé tenné versenyfelügyeleti eljárás indítását. Ilyen esetekben is szükséges lehet azonban arra, hogy a GVH rendelkezésére álljon olyan eszköz, amely révén – az ágazatban működő vállalkozások számára kötelező adatszolgáltatások előírásával – feltérképezheti az érintett piac működését, annak szerkezetét, versenyviszonyait.¹⁵

A Tpv. szerint, amennyiben az ágazati vizsgálat eredménye alapján olyan piaci zavar áll fenn, amely versenyfelügyeleti eljárás révén nem vagy nem teljeskörűen orvosolható, akkor a GVH számára három további eszköz áll rendelkezésre: (i) tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságát, illetve a feladat- és hatáskörrel rendelkező minisztert vagy hatóságot; (ii) kötelező erővel nem rendelkező nyilvános ajánlást adhat ki a piaci szereplők számára a tisztességes és hatékony verseny fenntartását és előmozdítását, az üzletfelek megfelelő tájékoztatását elősegítő legjobb gyakorlatokra, követendőként ajánlott piaci magatartásokra vonatkozóan; vagy (iii) szükség esetén jogszabály megalkotását vagy módosítását kezdeményezheti az arra jogosult szervnél.

3.2. A gyorsított ágazati vizsgálat különös szabályai

A Kormány az ágazati vizsgálat – fenti rendelkezéseknek megfelelő – jogintézményét alapul véve bővítette a GVH hatáskörét 2021 júliusában annak érdekében, hogy a sürgős beavatkozást igénylő versenyproblémák kezelésére a hatóság hatékonyabb, gyorsabb eljárást lehetővé tevő eszközökkel rendelkezzen. A gyorsított ágazati vizsgálatra vonatkozó rendelkezéseket a

¹⁴ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2000. évi CXXXVIII. törvény 20. § indokolása

¹⁵ Juhász Miklós–Rusztiné Juhász Dorina–Tóth András (szerk): Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény¹⁶ 2022. június 1-jei hatállyal a Tpvt.-be emelte. A módosítás a gyorsított ágazati vizsgálat lefolytatására vonatkozó, előzőleg kormányrendeletben megállapított eljárásrenden nem változtatott, csupán néhány helyen pontosította azt a gyakorlati tapasztalatok beépítésével. Mindezekre tekintettel, a gyorsított ágazati vizsgálat szabályai a Tpvt. alapján a következők.

A gyorsított ágazati vizsgálat megindításának két feltétele van: egyrészt szükséges, hogy (i) valamely ágazat sajátosságai, egyedi jellemzőinek összessége vagy szerkezeti struktúrája alapján megalapozottan feltehető legyen, hogy az ágazathoz tartozó valamely piacon a verseny torzul vagy korlátozódik; (ii) ezen piaci problémák feltárása és kezelése érdekében sürgős beavatkozás legyen indokolt.¹⁷ Látható tehát, hogy – a Tpvt. 43/D. § (1) szerinti ágazati vizsgálat feltételeihez képest – további feltételként jelenik meg a sürgős beavatkozás indokoltsága.

A Tpvt. ágazati vizsgálatra vonatkozó általános szabályait főszabályként alkalmazni kell a gyorsított ágazati vizsgálat során is, azonban a jogintézmény sürgősségi alkalmazási célja következtében fontos eltérésekkel, kiegészítésekkel. A vizsgálati jelentés tervezetének egy hónap alatt kell elkészülnie, amely határidő két alkalommal, mindössze egy-egy hónappal hosszabbítható meg. A jogalkotó fontos eszközzel bővítette a GVH lehetőségeit és növelte hatékonyságát azzal, hogy a gyorsított ágazati vizsgálat szabályai – ellentétben a „normál” ágazati vizsgálat szabályaival – előzetes bírói engedély birtokában lehetővé teszik helyszíni kutatás lefolytatását a hatóság részéről, amennyiben a GVH kérelmében valószínűsíti, hogy a gyorsított ágazati vizsgálat céljával és tárgykörével kapcsolatos bizonyítási eszköz az indítvány szerinti helyen észszerű megalapozottsággal fellelhető. Ezen kérelemről a Fővárosi Törvényszéknek hetvenkét órán belül döntenie kell a Tpvt. alapján.

¹⁶ A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény 60–63. §

¹⁷ Tpvt. 43/D. § (1a) bekezdése

4. A vizsgálat módszertana, az egyes vizsgálati lépések összefoglalása

A GVH 2025. március 4-én indította el gyorsított ágazati vizsgálatát.

A versenyhatóság a gyorsított ágazati vizsgálat megindításával párhuzamosan összehangolt, előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatást folytatott le a személygépjárművek és haszongépjárművek hazai értékesítési piacának egyes nagyobb szereplőinél. A GVH adatgyűjtése elsősorban a piac termékeire és azok helyettesíthetőségére, a szereplők közbeszerzési ajánlatadói magatartásának és döntéseinek mozgatórugóira, illetve az ajánlatkérések szempontrendszerre irányult.

A helyszíni kutatások lefolytatását követően a GVH a fent említett témakörökben írásbeli adatkérésre kötelezett további nagyszámú (több mint 30) hazai, személygépjárművek és haszongépjárművek importálásával és/vagy forgalmazásával foglalkozó vállalkozást, valamint az ágazat legnagyobb hazai érdekvédelmi szervezetét is.

A piac kínálati oldalát képviselő vállalkozások mellett a keresleti oldalon a hatóság számos hazai, rendszeres járműbeszerzéseket lefolytató köz- és magánszereplőt is megkeresett, akik az érintett közbeszerzésekben ajánlatkérőként, illetve a versenypiacon vevőként jelennek meg. Ezen szereplőktől a GVH elsősorban a piacon tapasztalt versenyről, illetve az ajánlatkéréseik (beszerzési eljárásaik) előkészítésének gyakorlatáról igényelt adatokat.

A GVH emellett megkereste a hazai közbeszerzési rendszer ellenőrzését ellátó Közbeszerzési Hatóságot, amelytől az érintett területen az utóbbi években lefolytatott közbeszerzésekre vonatkozó információkat kért.

Az érintett piac hazai vizsgálata mellett a GVH összegyűjtötte és elemezte az Európai Unió és az OECD tagállamaiban a közelmúltban lefolytatott, ugyanezen piacot érintő tagállami ágazati vizsgálatokat, illetve a gépjárművek közbeszerzésére vonatkozó specifikus közbeszerzési ajánlásokat. A nemzetközi kitekintés eredményeivel külön fejezet foglalkozik a jelentésben.

A GVH emellett az érintett időszakra vonatkozó közbeszerzési nyilvántartási adatok alapján megvizsgálta a statisztikai összefüggéseket egyes releváns tényezők, így

- a közbeszerzések nagysága (szerződésértéke) és a verseny mértéke (vagyis a beérkezett ajánlatok száma);
- a legtöbb közbeszerzést nyerő vállalkozások szám- és összegszerű nyerési arányai;
- valamint a becült és a szerződött összeg eltérései, illetve a verseny mértéke között.

A feltárt összefüggéseket, illetve az azok alapján levonható következtetéseket az érintett piac jellemzőit bemutató jelentésrész tartalmazza.

Az egyajánlatos közbeszerzések jelensége kapcsán a GVH képződiagnosztikai eszközök piacán elsőként lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálata kiterjedt az olyan, nem piac-specifikus tényezők feltárására is, mint például a hazai közbeszerzési rendszer jogi hátterére, az egyajánlatos közbeszerzésekre vonatkozó általános tendenciák és statisztikák, illetve a visszaszorításukra irányuló nemzetközi szabályozási gyakorlatokra. Ezen vizsgálati eredmények a személygépjárművek és haszongépjárművek közbeszerzési piaca tekintetében is relevánsak, ezért a teljesség kedvéért jelen jelentésben is bemutatásra kerülnek.

5. A hazai közbeszerzési rendszer

A közbeszerzések rendszere nemzeti, illetve nemzetközi szinten is szabályozott.

Az Európai Unió szigorú szabályozás alá vonja a tagállami közbeszerzéseket egy bizonyos értékhatár fölött (ún.: „uniós rezsim”). Az Európai Unió e területen különböző szintű jogszabályokat, főként rendeleteket és irányelveket fogadott el, ugyanakkor a rendeleti és irányelvi szabályok mellett az Európai Bizottság is számos *soft law* területére tartozó, nem kötelező jellegű dokumentummal is segíti a tagállami jogalkalmazók és jogalkotók közbeszerzési tevékenységét – így például Zöld Könyvek, ajánlások, közlemények formájában. Emellett meghatározó az Európai Unió Bíróságának esetjoga és az abban kifejtett jogértelmezése is.

Magyarország közbeszerzési keretrendszerét több jogszabály határozza meg, amelynek alapvető jogforrása a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: „Kbt.”) A Kbt. mellett még számos egyéb olyan törvényi szintű jogforrás is megjelenik, amely közvetlenül vagy közvetve befolyásolja a közbeszerzések lefolytatását. Az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetében kifejezetten akként rendelkezik, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A törvényi szintű szabályozók között említhetjük például – a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések esetében háttérjogszabályként megjelenő – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt is.

Emellett számos alacsonyabb szintű jogszabály is meghatároz közbeszerzési szabályokat (például a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet, a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet, stb.).

2014-ben az Európai Unió közbeszerzési jogának széles körű reformjára került sor egy hármas irányelvcsomag elfogadásával. A 2014/24/EU irányelv az építési beruházásokra, árubeszerzésekre és szolgáltatásnyújtásra („klasszikus irányelv”), 2014/25/EU irányelv kifejezetten a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások ágazatában működő közműszolgáltatókra („közszolgáltatói irányelv”), a 2014/23/EU irányelv pedig a koncessziós szerződésekre vonatkozik („koncessziós irányelv”). A jelenleg hatályos Kbt. az ezeknek való megfelelést szolgálja.

A fentiek mellett a közbeszerzési jogorvoslatokra a 2007/66/EK irányelvvel (a továbbiakban: „Jogorvoslati Irányelv”) módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek rendelkezései alkalmazandók.

5.1. A közbeszerzési szerződés tárgya és a személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésére kiírt közbeszerzések

A közbeszerzési szerződés tárgya lehet árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése. A Kbt. 8. § (2) bekezdése szerint az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő - megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.

A személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzésére kiírt közbeszerzések a Kbt. 8. § (2) bekezdése alapján árubeszerzésnek minősülnek. Az árubeszerzés Kbt.-ben rögzített fogalommeghatározására tekintettel nem csupán a gépjárművek adásvétele, hanem a gépjárművek bérlete is árubeszerzésnek minősül.

5.2. A központosított közbeszerzések

A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: „KEF”) a kormányzat központi logisztikai szerveként, illetve külön kormányrendeletben kijelölt általános hatáskörrel eljáró központi beszerző szervezetként ellátja a jogszabályban meghatározott központosított közbeszerzési feladatokat. A KEF jogállását a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról szóló 250/2014. (X. 2.) Korm. rendelet szabályozza. A KEF az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv.

A 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 11. § (1) - (3) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően a KEF, mint a keretmegállapodás, keretszerződés megkötésére és a dinamikus beszerzési rendszer működtetésére irányuló központosított közbeszerzési eljárás első részének ajánlatkérője ellátja a központosított közbeszerzési rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat, valamint lebonyolítja a központosított közbeszerzési rendszer keretén belül megvalósítandó közbeszerzéseket. A KEF, mint központi beszerző szervezet kiemelt feladata a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó intézmények folyamatos ellátása, ennek érdekében folytatja le az eljárásait és köti meg a vonatkozó keretmegállapodásokat, melyekből az intézmények - beszerzési igényük felmerülése esetén - megvalósíthatják beszerzéseiket.

5.3. Az előzetes piaci konzultáció

A Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.

A Kbt. 28. § (4) és (5) bekezdései alapján a közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel előzetes piaci konzultációkat folytathat a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a gazdasági szereplők – tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó – tájékoztatása érdekében. Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést – különösen a releváns információk közlését a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározását – megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében. Előzetes piaci konzultációt az ajánlatkérő – más módszerek mellett – úgy is megvalósíthat, hogy a műszaki leírás tervezetét és a szerződéstervezetet az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR) előzetesen közzéteszi, amelynek véleményezésére az érdeklődő gazdasági szereplők számára lehetőséget biztosít.

Az előzetes piaci konzultáció kötelező alkalmazásának eseteit és feltételeit az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet határozza meg. E kormányrendelet 1. § (1) bekezdése szerint a Kbt. szerinti nyílt, meghívásos és tárgyalásos közbeszerzési eljárás, a versenypárbeszéd, valamint a Kbt. 117. §-a szerinti, saját beszerzési szabályok alkalmazásával lefolytatott közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő köteles a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultációt alkalmazni, ha a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban nem írja elő a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja¹⁸ szerinti eredménytelenségi indokot.

Amennyiben tehát az ajánlatkérő nem alkalmazza a fenti eljárások esetén a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti, ajánlatkérői mérlegeléstől függő eredménytelenségi okot, abban az esetben 2024. március 15-től az ajánlatkérő köteles előzetes piaci konzultációt lefolytatni. Fontos ugyanakkor, hogy az előzetes piaci konzultációt a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazásának hiányában sem kell alkalmazni:¹⁹

- a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás és a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás esetén,
- a Kbt. 104. és 105. §-a szerinti keretmegállapodások megkötésére,
- a Kbt. 106. és 107. §-a szerinti dinamikus beszerzési rendszerek létrehozására, valamint
- a keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alapján megvalósított egyedi beszerzésekre.

5.4. Kiegészítő tájékoztatás

A Kbt. 56. §-ban foglalt szabályozás alapján bármely gazdasági szereplő, aki az adott közbeszerzési eljárásban részvételre jelentkező vagy ajánlattevő lehet – a megfelelő ajánlattétel vagy részvételi jelentkezés érdekében – a közbeszerzési dokumentumokban foglaltakkal

¹⁸ Az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételével – egy szakaszból álló eljárásban vagy több szakaszból álló eljárás ajánlattételi (párbeszéd) szakaszában nem nyújtottak be az ajánlattételi határidőben legalább két ajánlatot (megoldási javaslatot), vagy több szakaszból álló eljárás részvételi szakaszában a részvételi határidőben legalább két részvételi jelentkezést.

¹⁹ Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 3. §-a.

kapcsolatban írásban kiegészítő tájékoztatást kérhet az ajánlatkérőtől vagy az általa meghatározott szervezettől.

A kiegészítő tájékoztatás célja, hogy segítse a gazdasági szereplőket a megfelelő ajánlat, illetve részvételi jelentkezés elkészítésében.

A kiegészítő tájékoztatást a kérés beérkezését követően észszerű határidőn belül, de az ajánlattételi határidő lejáta előtt legkésőbb hat nappal, gyorsított eljárás esetén legkésőbb négy nappal, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban legkésőbb három nappal, a közbeszerzési eljárások részvételi szakaszában pedig a részvételi határidő lejáta előtt legkésőbb négy nappal kell megadni. Ha a kiegészítő tájékoztatás iránti kérelmet a válaszadási határidőt megelőző negyedik, gyorsított vagy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban harmadik napnál később nyújtották be, a kiegészítő tájékoztatást az ajánlatkérőnek nem kötelező megadnia.

A Kbt. 52. § (4) bekezdése alapján főszabályként köteles meghosszabbítani az ajánlattételi vagy részvételi határidőt, ha nem tudja a kiegészítő tájékoztatást az előírt határidőben teljesíteni, annak ellenére, hogy azt a gazdasági szereplő a Kbt.-ben meghatározott határidőn belül kérte.

A kiegészítő tájékoztatást a Kbt. szerint úgy kell megadni, hogy az ne sértse a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét. A tájékoztatás teljes tartalmát hozzáférhetővé kell tenni vagy meg kell küldeni valamennyi gazdasági szereplő részére, amely érdeklődését az eljárás iránt az ajánlatkérőnél jelezte, a több szakaszból álló eljárások ajánlattételi szakaszában és a nem hirdetménnyel induló közbeszerzési eljárás esetében pedig valamennyi ajánlattételre vagy részvételre közvetlenül felhívott gazdasági szereplő részére. A kiegészítő tájékoztatás megadása során az ajánlatkérő nem jelöli meg, hogy a kérdést melyik gazdasági szereplő tette fel, valamint hogy válaszát az ajánlatkérő mely gazdasági szereplőknek küldte még meg.

A Közbeszerzési Döntőbizottság kapcsolódó gyakorlata (D.1020/ 6/2016.) szerint a kiegészítő tájékoztatás alapvetően az értelmezést szolgálja. Célja a megfelelő ajánlattétel biztosítása, hogy az ajánlattevő a számára nem egyértelmű, félreérthető előírások tisztázása, egyértelmű megfogalmazása érdekében feltett kérdésekre adott válasz ismeretében olyan ajánlatot tehessen, amely mindenben megfelel az ajánlati felhívás és dokumentáció előírásainak, ne kockáztassa, hogy egy nem megfelelően értelmezett előírás miatt érvénytelen ajánlatot tegyen. Miután a kiegészítő tájékoztatás az ajánlati felhívás és dokumentáció értelmezésére szolgál, ilyen módon áttételesen ugyan, de szükségképpen az ajánlati felhívásnak és dokumentációnak részévé válik, de nem eredményezheti az ajánlati felhívásban és a dokumentációban foglaltak módosítását.

5.5. Az előzetes vitarendezés

2008 januárjában a Jogorvoslati Irányelv módosította a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelveket. A módosítás eredményeként a tagállamok előírhatják, hogy a jogsértéssel érintett személy először az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért. Ennek megfelelően a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt módosító 2008. évi CVIII. törvénnyel a magyar jogalkotó 2010. január elseje hatályával bevezette az előzetes vitarendezési kérelmet a magyar jogrendbe.

Az előzetes vitarendezés jogintézmények célja, hogy az adott közbeszerzési eljárás résztvevői korrigálni tudják az eljárás során felmerült esetleges jogsértést, anélkül, hogy ehhez jogorvoslati eszköz igénybevételére lenne szükség. Az ajánlatkérők ezáltal saját hatáskörben orvosolhatják az esetleges közbeszerzési jogsértést, amelyhez a Kbt. 80. § (4) bekezdése további bírálati cselekményeket is biztosít az ajánlatkérők részére. A Kbt. a közbeszerzési eljárásban eszközölt érdemi vitarendezést ösztönzi - egyebek mellett - a kérelem benyújtásához kötött szerződéskötési moratóriummal (Kbt. 80. § (5) bekezdés), és azzal, hogy a jogorvoslati eljárásban az előzetes vitarendezéssel is érintett jogsértés megállapítása esetén a Kbt. 165. § (5) bekezdése szerinti szigorúbb jogkövetkezmény alkalmazását rendeli el.

A vitarendezési eljárás bevezetésekor csak az eljárás eredménye volt ezzel a jogintézménnyel támadható, 2010. szeptember 15. óta azonban az ajánlatkérő bármely más jogsértőnek tartott eljárási cselekménye vagy az eljárás dokumentuma ellen is benyújtható kérelem. A törvénymódosítás lehetővé tette azt is, hogy ne csak az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők indítsanak ilyen eljárást, hanem a felhívással vagy a dokumentációval, illetve ezek módosításával szemben a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet is. Az ajánlatkérő bármely, jogsértőnek vélt eljárási cselekménye, döntése, mulasztása miatt az ajánlattevők, illetve a részvételre jelentkezők vitarendezést kezdeményezhetnek.

A Kbt. 80. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező a jogsértő eseményről való tudomásszerzést követő három munkanapon belül jogosult előzetes vitarendezést kezdeményezni, ha álláspontja szerint egészben vagy részben jogsértő az írásbeli összegezés, illetve az ajánlatkérő bármely eljárási cselekménye vagy a közbeszerzési eljárásban keletkezett bármely – a Kbt. 80. § (1) bekezdés b) pont szerintieken kívüli – dokumentum. Bármely érdekelt gazdasági szereplő vagy a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet az ajánlattételi, vagy részvételi határidő lejártáig, míg a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárást meghirdető előzetes tájékoztatóban a részvételi szándék jelzésére meghatározott határidőig kezdeményezhet előzetes vitarendezést, ha álláspontja szerint egészben vagy részben jogsértő az eljárást megindító vagy meghirdető felhívás, a felhívással együtt elérhető közbeszerzési dokumentumok vagy azok módosítása.

A vitarendezési kérelemre adandó ajánlatkérői válasszal szemben támasztott követelményeket a Kbt. nem szabályozza, azt a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata alakította ki. Ennek körében D. 471/22/2020. sz. határozatban rögzítette, hogy sem a „Kbt. 80. § (3) bekezdése, sem más közbeszerzési anyagi jogi rendelkezés nem tartalmaz feltételt a vitarendezés során adandó ajánlatkérői válasz tartalmi részletezettségére vonatkozóan [...] Egyéb eljárási jogi jogkövetkezmények, jogorvoslati határidők kizárólag a válaszadás tényéhez fűződnek.” A Közbeszerzési Döntőbizottság D. 218/16/2020. sz. határozatban ugyanakkor kiemelte, hogy a „[...] jogintézmény abban az esetben tölti be rendeltetését, amennyiben az ajánlatkérő a rendelkezésére álló adatok alapján teljes körű, részletes választ ad az előzetes vitarendezési kérelemre. [...] Az ajánlatkérőnek az előzetes vitarendezési kérelemre olyan tartalommal kell megadnia a válaszát, hogy azzal a vitarendezési eljárást kezdeményező ajánlattevőt olyan helyzetbe hozza, hogy a jogorvoslati út választásáról megalapozottan dönthessen.”

A Kbt. 43. § (2) bekezdésének b) pontja szerint az ajánlatkérő a vitarendezési kérelem kézhezvételét követően haladéktalanul köteles az EKR-ben közzétenni az előzetes vitarendezéssel kapcsolatos, a Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti adatokat,²⁰ így a kérelem tárgyává tett írásbeli összegezés vagy egyéb dokumentum, eljárási cselekmény jogsértőnek tartott elemét, az előzetes vitarendezést kérelmező észrevételét és javaslatát, továbbá az álláspontját alátámasztó adatokat, tényeket, valamint az azt alátámasztó esetleges dokumentumokat.

5.6. A közbeszerzési eljárások tekintetében igénybe vehető jogorvoslati eszközök

A Kbt. tartalmazza a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogviták gyors és hatékony intézése érdekében létrehozott speciális fórumrendszer szabályait. Az érintettek a közbeszerzési jogsértésekkel összefüggésben a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhatnak. Jogorvoslati eljárás kezdeményezhető mind a Kbt.-ben, mind a végrehajtási rendeletekben foglaltak megsértése esetén. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek felülvizsgálatára a törvényszék rendelkezik hatáskörrel, a Fővárosi Törvényszék pedig kizárólagos illetékességgel. A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok részletes szabályait a Kbt. Hatodik része tartalmazza.

5.6.1. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozó eljárások

A Közbeszerzési Döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság, mint autonóm államigazgatási szerv keretében működő szervezet, amelynek feladata a Kbt. 192. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzésekkel és tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyek miatti jogorvoslat intézése.

A Kbt. szerint közigazgatási úton jogorvoslatért a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz lehet fordulni. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a hivatkozott jogsértést alaposnak találja, az ajánlatkérő terhére jogsértést állapít meg, melynek lehetséges következménye lehet többek között bírság kiszabása vagy a kérelemmel érintett ajánlat(ok) tekintetében az eljárást lezáró döntés megsemmisítése, melynek következtében lehetőség nyílik az ajánlat(ok) újraértékelésére. Amennyiben az eljárást lezáró döntés megsemmisítése a nyertes ajánlat tekintetében hozott ajánlatkérői döntést is érintette, a jogorvoslati eljárást kérelmező ajánlattevőnek ugyanazon közbeszerzési eljáráson belül megnyílik a lehetősége a közbeszerzés elnyerésére.

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul.

A hivatalból induló eljárások esetében nem beszélhetünk kérelemről, hanem a Közbeszerzési Döntőbizottság egy hivatalbóli kezdeményezés alapján a hivatalbóliság elve alapján dönt arról, hogy saját hatáskörben megindítja a jogorvoslati eljárást vagy sem. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárását csak a Kbt. 152. §-ban meghatározott szervezetek, illetve személyek (pl.: Közbeszerzési Hatóság elnöke, Gazdasági Versenyhivatal, a közbeszerzésekért

²⁰ Kbt. 80. § (2) bekezdése szerint a kérelmezőnek az ajánlatkérőhöz benyújtott kérelmében meg kell jelölnie az írásbeli összegezés vagy egyéb dokumentum, vagy eljárási cselekmény jogsértőnek tartott elemét, továbbá a kérelmező javaslatát, észrevételét, valamint az álláspontját alátámasztó adatokat, tényeket, továbbá az azt alátámasztó dokumentumokra – ha vannak ilyenek – hivatkozni kell.

felelős miniszter stb.) kezdeményezhetik. A Közbeszerzési Döntőbizottság ilyen kezdeményezésre jogosulttól származó kezdeményezés esetén köteles az eljárást hivatalból megindítani.

A kérelemre induló eljárások alapvető szabályait a Kbt. 148. §-a tartalmazza, így azt, hogy ki és milyen határidőn belül nyújthat be jogorvoslati kérelmet. A Kbt. 148. § (2) bekezdése szerint kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.

Emellett kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviseleti szervezet is, azonban csak az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt.

5.6.1.1. A jogorvoslati eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékére vonatkozó uniós jogi környezet

A 89/665/EGK tanácsi irányelv 1. cikke alapján a tagállamok kötelesek megtenni a minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a közbeszerzési eljárásokban ajánlatkérő szervek által hozott döntésekkel szemben hatékony és a lehető leggyorsabb jogorvoslat legyen igénybe vehető, azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

Az uniós joggyakorlat által is megerősített módon (lásd például a Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie és társai ítélet, C-568/08, EU:C:2010:751, 57. pontját) a 89/665 irányelv diszkrecionális jogkört ad a tagállamoknak a tekintetben, hogy az általuk szabályozottak közül mely eljárási garanciákat és kapcsolódó alakiságokat választják.

A közbeszerzési eljárások során rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök igénybevételéért fizetendő díjjal kapcsolatban az Európai Unió Bírósága úgy foglalt állást, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatnak a közigazgatási eljárásokban történő megindításáért fizetendő olyan bírósági illetékek, amelyek nem haladják meg az érintett szerződés értékének 2%-át, nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehezzé az uniós jogrend által a közbeszerzések területén biztosított jogok gyakorlását. Emellett az Európai Unió Bíróságának álláspontja szerint az egyes vállalkozásoknak a közbeszerzésben való részvétele megfelelő gazdasági és pénzügyi kapacitást is feltételez a részükről. (Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato és társai ítélet, C-61/14, EU:C:2015:655, 58. és 64. pontjai).

5.6.1.2. A jogorvoslati eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértéke

A Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre induló eljárásáért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 3. § (4) bekezdése szerint az igazgatási szolgáltatási díj fizetési kötelezettség az eljárás megindítása iránti kérelem előterjesztésekor keletkezik. Az igazgatási szolgáltatási díjak mértékét a Kbt. 150. § (4)-(7) bekezdései rögzítik. Az igazgatási szolgáltatási díj mértéke függ az érintett közbeszerzési eljárás becsült értékétől, illetve a kérelmi elemek számától.

Az igazgatási szolgáltatási díj mértéke a Kbt. 150. § (4) bekezdése alapján:

- az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, illetve közbeszerzési eljárás mellőzése esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész becsült értékének 0,5%-a, de legalább háromszázezer forint, legfeljebb tizenhétmillió-ötszázezer forint;
- az uniós értékhatárokat el nem érő értékű közbeszerzési eljárás, illetve közbeszerzési eljárás mellőzése esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész becsült értékének 0,5%-a, de legalább háromszázezer forint, legfeljebb ötmillió forint.

A fenti esetben az igazgatási szolgáltatási díj mértéke a kérelmi elemek számához igazodóan a következő:

- 1–3 közötti számú kérelmi elem esetében a díj mértéke megegyezik a (4) bekezdés szerint meghatározott összeggel;
- 4–6 közötti számú kérelmi elem esetében a Kbt. 150. § (4) bekezdése szerint meghatározott összeg 125%-a;
- 7–10 közötti számú kérelmi elem esetében a Kbt. 150. § (4) bekezdése szerint meghatározott összeg 150%-a;
- 11–15 közötti számú kérelmi elem esetében a Kbt. 150. § (4) bekezdése szerint meghatározott összeg 175%-a;
- 16 vagy afeletti számú kérelmi elem esetében a Kbt. 150. § (4) bekezdése szerint meghatározott összeg kétszerese.

A Kbt. 150. § (6) bekezdése szerint a fentiekől eltérően az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt indult jogorvoslati eljárásban az igazgatási szolgáltatási díj mértéke a fentiek alapján megállapított igazgatási szolgáltatási díj 50%-a, de legalább háromszázezer forint.

Szolgáltatási díjat nem kell fizetnie az ajánlatkérőnek - hiszen ilyenkor a jogorvoslatot a jogszerű állapot helyreállítása érdekében, saját hibáját elismerve nyújtja be -, továbbá a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamaráknak sem kell fizetnie az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatti jogorvoslati eljárásban, abban az esetben, amikor nem egyéb érdekeltként, hanem a Kbt. 148. §-a szerinti külön nevesített korlátozott ügyfélképeségű kérelmezőként - lényegében közérdekből - lép fel.

A Kbt. 151. § (9) bekezdése szerint ha a jogorvoslati ügyet lezáró érdemi határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés c)-f) pontja szerinti döntést hoz (azaz megállapítja a jogsértés megtörténtét, a jogsértés megállapítása mellett alkalmazza a Kbt. 165. § (3) bekezdésében meghatározott jogkövetkezményeket,²¹ vagy a jogsértés megállapítása

²¹ A Kbt. 165. § (3) bekezdése alapján amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg,

mellett bírságot szab ki), a befizetett igazgatási szolgáltatási díj háromezer forintot meghaladó része a kérelmezőnek a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozatának megküldését követő nyolc napon belül visszajár. Az igazgatási szolgáltatási díj összegéből háromezer forint ilyenkor is a Közbeszerzési Hatóság saját bevétele, amelynek viseléséről a Közbeszerzési Döntőbizottság az Ákr. szerint az eljárási költségekre vonatkozó általános szabályok szerint rendelkezik. Az alaptalan kérelem esetében a díj nem kerül visszatérítésre, a kérelmező viseli az igazgatási szolgáltatási díj teljes összegét. A Kbt. 151. § (10) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy ha a kérelmező jogorvoslati kérelmében több jogsértés megállapítását is kérte, de a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy érdemében hozott határozatában a kérelemnek csak részben ad helyt, az igazgatási szolgáltatási díjnak a Közbeszerzési Hatóság Kbt. 151. § (2) bekezdése szerinti saját bevételeivel csökkentett részét az alapos és alaptalan kérelmek arányának figyelembevételével téríti vissza a kérelmezőnek.

A Kbt. 151. § (8) bekezdése, amely szerint, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet visszautasítja vagy a jogorvoslati eljárást megszünteti, az igazgatási szolgáltatási díj a kérelmezőnek visszajár. A kérelem vagy egyes kérelmi elemek visszavonása esetén a kérelmező a fenntartott kérelmi elemekre figyelemmel és a külön jogszabályban meghatározottak szerint tarthat igényt az igazgatási szolgáltatási díj visszatérítésére.

5.6.1.3. A jogorvoslati eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási mértékének változása

Az igazgatási szolgáltatási díjra vonatkozó, fent ismertetett szabályozást a jogalkotó a 2024. február 1-jével hatályosan illesztette a Kbt.-be (azt megelőzően miniszteri rendeleti szinten²² volt szabályozva a díj mértéke), egyidejűleg pedig a 2024. január 31-ig fizetendő igazgatási szolgáltatási díj bizonyos mértékű csökkentéséről döntött. A módosítóhoz fűzött indokolás szerint a jogorvoslati díjak újraszabályozására oly módon kerül sor, hogy összességében azok csökkentése valósul meg, azonban a díjak mértéke továbbra sem biztosít teret a jogorvoslat intézményének visszaélészerű alkalmazására. A csökkentés egyik fontos eleme, hogy a szabályozás az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt indult jogorvoslati eljárásban a díjakat 50%-kal alacsonyabban határozza meg (a minimális díj fenntartása mellett), ösztönözve ezzel különösen a felhívásban és az egyéb közbeszerzési dokumentumokban foglalt versenykorlátozó feltételekkel szembeni fellépést a gazdasági szereplők részéről. A törvényi indokolás szerint a magas jogorvoslati díjak kiküszöbölése érdekében csökkennek a százalékos mértékben megállapított díjak maximális összegei is.

-
- a) a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt az e törvénynek megfelelő eljárásra, illetve az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti;
 - b) megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg;
 - c) elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését;
 - d) bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

²² 2024. január 31. napjáig hatályos, a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet.

5.6.2. A bíróság hatáskörébe tartozó eljárások

A Közbeszerzési Döntőbizottság közigazgatási hatóságként kétféle döntést hozhat: a közbeszerzési jogorvoslati ügy érdemében határozatot és a közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott döntésekben végzést.

A Kbt. 170. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen nincs helye közigazgatási úton jogorvoslatnak, hiszen a Közbeszerzési Hatóság - és az annak keretében működő Közbeszerzési Döntőbizottság - autonóm államigazgatási szerv. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozatával szemben közigazgatási per indítható, amelynek indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelt, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését e törvény szabályaira tekintettel.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatósági végzése ellen szintén közigazgatási pernek van helye, abban az esetben, ha az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény vagy a Kbt. alapján önálló jogorvoslattal támadható a végzés.

5.7. Az ügyfélképeség

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a hatáskörébe tartozó jogorvoslati eljárás lefolytatására irányuló jogorvoslati kérelem vizsgálata alapján azt állapítja meg, hogy a kérelmezőnek nem áll fenn a kérelmezői jogosultsága a kérelemben foglaltak vitatására, akkor a jogorvoslati kérelmet visszautasítja. Amennyiben már a jogorvoslati eljárás megindítását követően jut ugyanerre az álláspontra, akkor a jogorvoslati eljárást megszünteti.

Ha a kérelem érdemi elbírálásának eljárásjogi akadályja nincs, a Közbeszerzési Döntőbizottság állást foglal a kérelem megalapozottsága tárgyában. A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő ügyfélként vesz részt.

A 89/665/EGK irányelv 1. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll. A szabályozás lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó jogorvoslati eljárás megindításának jogosultságát két szempontból korlátozzák: egyfelől annak előírásával, hogy a szerződés elnyerése a kérelmező érdekében áll vagy állt, másfelől annak előírásával, hogy a kérelmező jogsértést szenvedett el, vagy legalábbis ennek kockázata áll fenn. Az irányelv az ismertetett minimális feltételeken túl további részletszabályokat nem tartalmaz a jogorvoslati eljárás kérelmezésére vonatkozó jogosultságról, vagy az érdek, érdeksérelme fogalmáról.

Az Európai Unió Bíróságának esetjoga is megerősíti, hogy a tagállamok nem kötelesek az említett jogorvoslati eljárásokat minden olyan személy számára hozzáférhetővé tenni, aki közbeszerzési szerződés odaítélését kívánja elnyerni, hanem jogosultak megkövetelni, hogy az érintett személynek az általa állított jogsértés sérelmet okozzon, vagy ennek veszélye fennálljon (2003. június 19-i Hackermüller ítélet, C-249/01, EU:C:2003:359, 18. pont; 2004. február 12-i

Grossmann Air Service ítélet, C-230/02, EU:C:2004:93, 26. pont). A tagállamok megkövetelhetik azt is, hogy az érintett személy jogát, jogos érdekét az általa sérelmezett, állítólagos jogsértés valóban és közvetlenül sértse.

Az ügyfélképesség kérdéskörét érintő kúriai joggyakorlat (Kfv.III.37.928/2015/3. számú ítélet) szerint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak elsődleges feladata az, hogy meghatározza az ügyféli kört, a kérelem előterjesztésére jogosultságot vizsgálja, különösen, ha erre vonatkozóan az eljárás egyéb érdekeltje kifogást is terjeszt elő. A Kúria hangsúlyozza továbbá, hogy az ügyfélképesség, ebből eredően az eljárásban résztvevő ügyféli kör tisztázása alapvető és kiinduló eljárási cselekmény, minden egyéb megelőző, ennek elmulasztása tehát valóban súlyos, az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek minősül.

A Kbt. 148 – 155. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint a jog vagy jogos érdek megsértésének vagy veszélyeztetésének kellően közvetlennek kell lennie ahhoz, hogy a kérelem benyújtásának jogát megalapozza. Csak azok a személyek nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek jog- vagy érdeksérelme közvetlenül kimutatható a vitatott közbeszerzéssel összefüggésben. Nemcsak az egyéb érdekeltnek kell az érdekelttségét bizonyítania, hanem az ajánlattevőként jogorvoslati kérelmet előterjesztőnek is, az ajánlattevő is csak akkor nyújthat be jogorvoslati kérelmet, amennyiben közvetlenül kimutatható valamilyen jog- vagy érdeksérelme a vitatott közbeszerzési eljárással kapcsolatban. A miniszteri indokolás szerint továbbá e szabály a rosszhiszemű eljárás kezdeményezés visszaszorítására is alkalmas lehet. A közbeszerzési eljárás során ugyanis az eljárás valamennyi résztvevőjének közös érdeke az eljárás gyors, eredményes, a verseny tisztaságát tiszteletben tartó befejezése, ugyanakkor a közbeszerzési eljárás során, vagy az eljárást lezáró döntés ellen előterjesztett jogorvoslati kérelem a közbeszerzési eljárást, illetve a szerződéskötést hosszú időre félbeszakíthatja. A miniszteri indokolás szerint ugyanis a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy gyakran kerül sor nyilvánvalóan alaptalanul, rosszhiszeműen indított jogorvoslati eljárásra, amikor a kérelmező célja csupán az, hogy a szerződés megkötését minél tovább megakadályozza, bár tudatában van annak, hogy a közbeszerzési eljárás nem volt jogsértő. Az alaptalan jogorvoslati kérelmek egyrészt a Közbeszerzési Döntőbizottság munkaterhét növelik feleslegesen, másrészt az ajánlatkérőt akadályozzák közbeszerzése minél előbbi megvalósításában.

5.8. A veszélyhelyzetre tekintettel bevezetett szabályozás

Tekintettel a különböző nemzetközi válsághelyzetekre, az elmúlt években a közbeszerzési rendszer tekintetében több, különleges jogrend keretében bevezetett intézkedés is hatályban volt. Így például 2020. március 20-án lépett hatályban az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (IV.) sz. 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet, amelynek 4. §-a a koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzések szabályairól rendelkezett. A Kbt. szerinti ajánlatkérő a közbeszerzési és beszerzési szabályoktól eltérő módon is megvalósíthatta beszerzését, amennyiben koronavírus elleni védekezéssel összefüggő vagy a védekezést irányító állami szervek, védekezést irányító csoportok hatékony működését szolgáló beszerzés esetén erre irányuló kérelem alapján a Kormány veszélyhelyzet

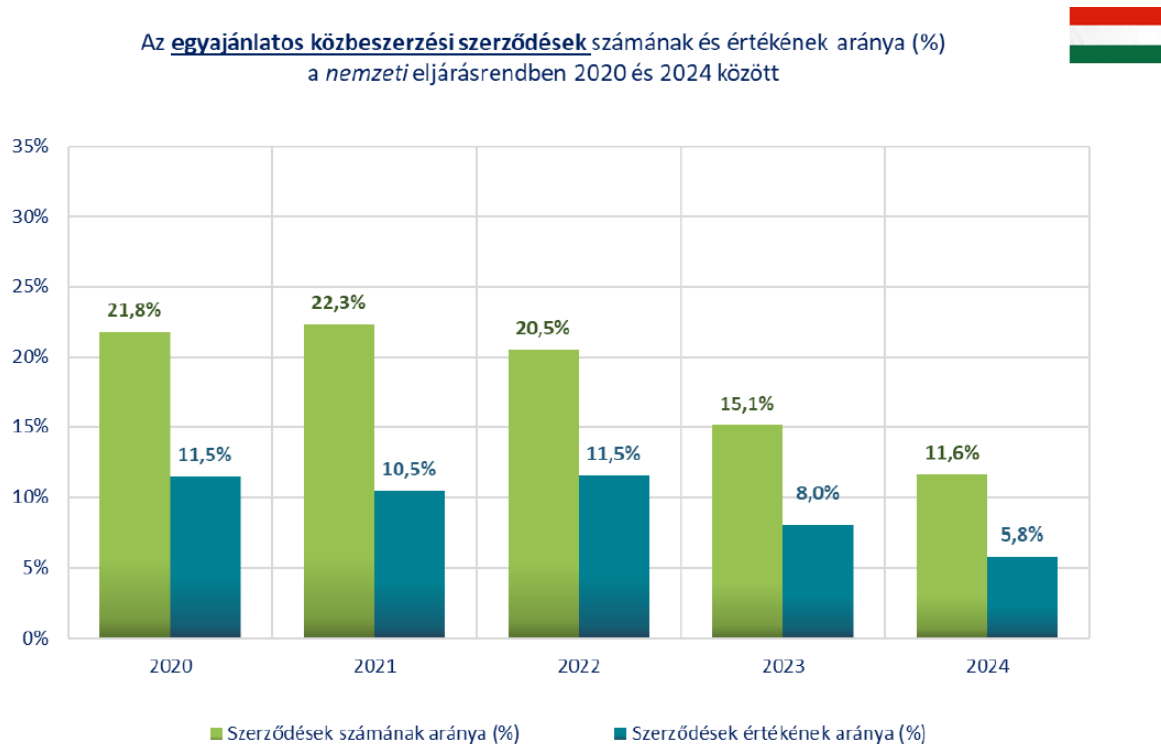
elhárításáért felelős tagja egyedi mentesítése körében így döntött. Az ajánlatkérő a koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzést a nemzeti értékhatárok elérése vagy meghaladása esetén volt jogosult megvalósítani lehetőség szerint három ajánlat bekérésével. Amennyiben központosított közbeszerzési eljárás eredményeképpen keretmegállapodás vagy keretszerződés volt hatályban, úgy koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzési igény esetén az ezen keresztül beszerzés elsőbbséget élvezett, az ajánlatkérő ebben az esetben az ajánlatkérésre feljogosított szervezet részére fizetendő díj megfizetése alól mentesült. E rendelkezéseket a jogalkotó – egészségügyi válsághelyzet idejére vonatkozóan – a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvénnyel beemelte az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 232/E. §-ba.

A vizsgálat során beérkezett információk nem utalnak arra, hogy a különleges jogrend keretében bevezetett intézkedések a jelen gyorsított ágazati vizsgálat tárgyát képező területen, azaz a személygépjárművek és haszongépjárművek beszerzése érdekében lefolytatott közbeszerzési eljárások során jelentős hatást gyakoroltak volna.

6. Az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulása

6.1. Az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulása a teljes közbeszerzési piacon

A Közbeszerzési Hatóság közzétett gyorsjelentései²³ alapján megállapítható, hogy az egyajánlatos közbeszerzések száma és értékének aránya a nemzeti eljárásrendben az utóbbi években folyamatos csökkenést mutat.



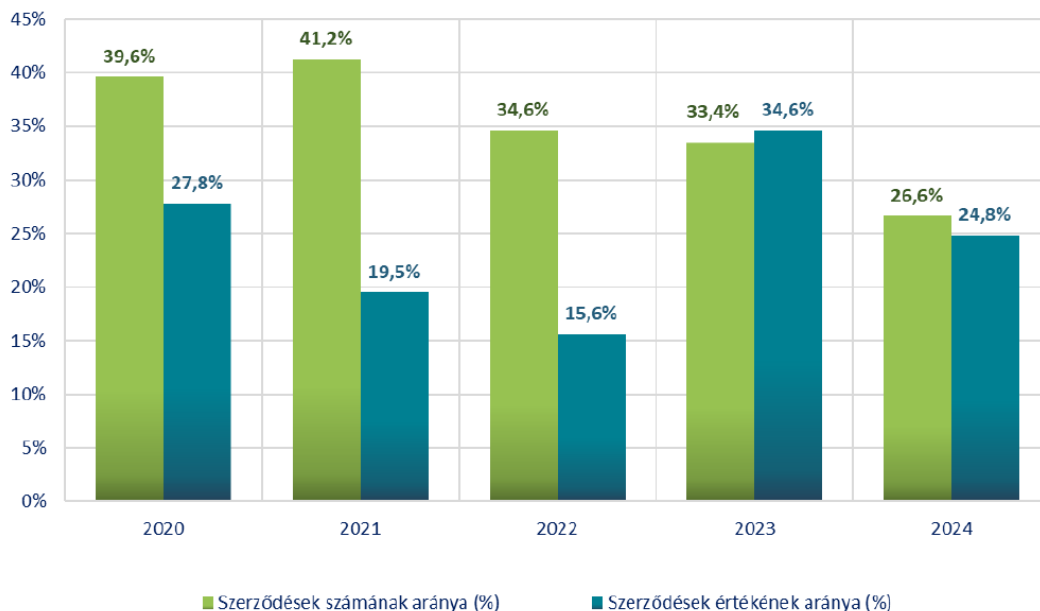
Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2024. 15. o. (Közbeszerzési Hatóság)

A gyorsjelentések alapján megállapítható továbbá, hogy az egyajánlatos közbeszerzések számának aránya az uniós eljárásrendben szintén folyamatosan csökken, míg az érték szerinti arányában 2023 óta szintén csökkenés látható. A Gazdasági Versenyhivatal megjegyzi, hogy a 2023-as évben tapasztalható kiugrás az egyajánlatos közbeszerzések érték szerinti arányában alapvetően az energiaforrások beszerzése értékének kiemelkedő emelkedésére vezethető vissza.²⁴

²³ Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2024. (Közbeszerzési Hatóság).

²⁴ Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019 – 2023 (Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2024. február 15.) 39. oldal 46. ábra.

Az **egyajánlatos közbeszerzési szerződések** számának és értékének aránya (%) az **uniós eljárásrendben** 2020 és 2024 között



Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2024. 15. o. (Közbeszerzési Hatóság)

6.2. Az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulása a vizsgált piac közbeszerzési tárgycsoportjában

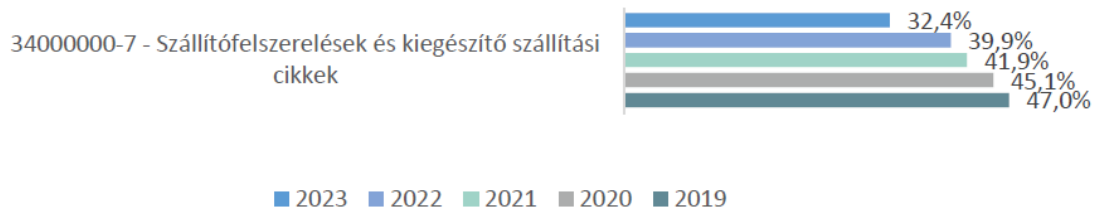
Az érintett közbeszerzési tárgycsoport²⁵ közbeszerzéseinek egyajánlatos közbeszerzésekre vonatkozó mutatói a vizsgált időszakban vegyes tendenciát mutattak.

A 2019. és 2023. közötti időszakban, nemzeti és uniós eljárásrendben együttesen a szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek egyajánlatos közbeszerzéseinek *darabszám* szerinti aránya folyamatosan csökkent. Az érintett területen az egyajánlatos közbeszerzések darabszáma a vizsgált időszakban összességében jelentősen, 14,6 százalékponttal (mintegy 31%-os mértékben) mérséklődött.²⁶

²⁵ CPV 34000000-7 – szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek

²⁶ Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019 – 2023 (Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2024. február 15.) 29. oldal 35. ábra.

Egyajánlatos közbeszerzések darabszáma szerinti aránya az egyes CPV főcsoportokon belül, nemzeti és uniós eljárásrend együttesen



Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019 – 2023 - 29. oldal 35. ábra.

Ugyanezen időszakot tekintve, a vizsgált tárgyhoz tartozó egyajánlatos közbeszerzések *érték* szerinti aránya a vizsgált időszak első felében – a darabszámra vonatkozó konstans csökkenés ellenére – folyamatosan növekedett (33,1%-os arányról 43 %-os arányra), majd egyszeri (mintegy 16%-ra történő) visszaesést követően ismét az azt megelőző (40% feletti) szintre ugrott vissza. Az érintett területen az egyajánlatos közbeszerzések összértéke a vizsgált időszak során összességében 7,2 százalékponttal (mintegy 22%-os mértékben) emelkedett.²⁷ Az érintett adatokat a lenti ábra mutatja be.

Egyajánlatos közbeszerzések értékének aránya az egyes CPV főcsoportokon belül, nemzeti és uniós eljárásrend együttesen



Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019 – 2023 (Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2024. február 15.) 35. oldal 41. ábra.

Megállapítható tehát, hogy az érintett időszakban a szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek főcsoportjában ugyan csökkent az egyajánlatos közbeszerzések száma, azonban azok összességében a korábbiaknál magasabb értéket képviseltek, amely – figyelembe véve, hogy az értéknövekedés jelentősen (mintegy harmadával) alacsonyabb darabszámra vetül – feltételezhetően nem magyarázható önmagában a piaci áremelkedésekkel vagy árfolyamváltozásokkal.

Ezen tendencia érintett tárgykörhöz tartozó beszerzéseket lényegében ugyanolyan mértékben érintette az uniós és a nemzeti eljárásrendben.

²⁷ Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019 – 2023 (Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2024. február 15.)

*Egyajánlatos közbeszerzések értékének aránya az egyes CPV főcsoportokon belül,
uniós eljárásrend*



Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019 – 2023 (Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2024. február 15.) 38. oldal 45. ábra.

7. A személygépjárművek és haszongépjárművek hazai piaca

7.1. A személygépjárművek és haszongépjárművek termékkörei

7.1.1. A személygépjárművek és haszongépjárművek csoportosítása

A vizsgált termékkörök kapcsán általánosságban elmondható, hogy a személygépjárműveket közúti személyszállításra használják, míg a haszongépjárművek teherszállításra szolgálnak.

A személygépjárműveket jellemzően azok mérete és felhasználási célja mentén lehet további alkategóriákba sorolni (pl. kisautók; alsóközép/közepes autók; felsőközép/nagy autók; felsővezetői/luxusautók; sportkocsik; sport-haszonjárművek/terepjárók; többcélú gépkocsik/egyterűek; stb). A kategorizálás a piaci szereplők között nem egységes; márkánként eltérő és elsősorban a felhasználók igényeit tipizálja.

A haszongépjárművek jellemzően a teherbírásuk, illetve az ezzel összefüggő megengedett legnagyobb össztömegük alapján kategorizálhatóak tovább. A személyautókkal is foglalkozó kereskedők a haszongépjárművek közül jellemzően 3,5 tonna alatti, ún. kishaszongépjárműveket (kisteherautókat) forgalmazznak. Egyes személygépjármű-kereskedők ennél valamivel magasabb, azaz 5, illetve 5,5 tonnás tömegig forgalmazzák ezen termékkategóriát. Az ennél nagyobb haszongépjárművek (nagy tehergépjárművek) további két alkategóriára oszthatóak. A 15 tonna alatti kategória járművei főleg regionális szállítási (terítői/elosztói) feladatokat látnak el, de jelentős a nemzetközi távolsági forgalomban való részvételük is. A 15 tonna feletti kategória járművei viszont jellemzően a nemzetközi, távolsági fuvarozásra szánt járművek, így a vevő körük is elsősorban a nemzetközi szállítmányozás területéről származik.

7.1.2. Az egyes járműtípusok differenciáltsága és helyettesíthetősége

A vizsgálat során feltárt információk szerint az egyes, azonos felhasználási célú járműtípusok között a helyettesíthetőséget – a felhasználók szempontjainak és azok rangsorolásának függvényében – olyan főbb paraméterek határozhatják meg, mint a jármű méretei, a szállítható személyek száma, a teljesítmény, az üzemanyag-típus (dízel-, benzin-, hibrid- vagy elektromos üzem), a meghajtott kerekek száma, illetve a biztonsági és kényelmi/vezetéstámogató felszereltségek.

A megkülönböztetési kritériumok között szerepeltek még a jármű fogyasztási és károsanyag-kibocsátási adatai, amelyeket elektromos autók esetében a hatótáv, illetve a töltési lehetőségek váltanak fel szempontként. Említésre kerültek emellett a jármű üzemeltetési (p. biztosítási), karbantartási- és szervízköltségei, illetve a szállítási határideje és elérhetősége.

A tehergépjárművek körében a helyettesíthetőséget meghatározó kritériumként merültek fel az (előző pontban is említett) teherbírás, a felépítmény, a platóméret/tengelytáv, illetve a fordulási sugár is.

Egyes márkakereskedői vélemények szerint a gyártók azonos felhasználási célú termékei (járművei) között az elmúlt években jelentősebb különbségek alakultak ki az autóiparban tapasztalható technológiai fejlődés miatt. Érkezett olyan, ezzel összefüggő vélemény is, amely

szerint a személy és kishaszon-gépjárműgyártók nagy versenynyomás alatt vannak, így rohamléptékben kényszerülnek számos olyan új technológia fejlesztésére, amely rendkívül sok erőforrást igényel a részükről.

7.2. A személygépjárművek és haszongépjárművek közbeszerzései 2019 és 2024 között

A GVH a Közbeszerzési Hatóság (továbbiakban KH) által rendelkezésre bocsátott adatbázis alapján azonosította az érintett időszak gépjármű beszerzésekre vonatkozó közbeszerzéseit.

- A rendelkezésre bocsátott adatbázis a GVH kérésére tartalmazta az összes olyan közbeszerzést, melynek a Közös Közbeszerzési Szójegyzék (Common Procurement Vocabulary, továbbiakban CPV) szerinti besorolása a GVH által tételesen meghatározott kategóriák valamelyikébe esett.
- A CPV besorolás alapú szűrés után szükség volt azon közbeszerzések kiszűrésére is, amelyek bár helyes CPV besorolásba tartoztak, elnevezésük alapján azonban mégsem illeszkedtek a vizsgálat tárgykörébe (ilyenek különösen azok a közbeszerzések, melyek tágabb CPV besorolásba tartoztak, úgy, mint „Gépjárművek”, illetve „Áruszállító gépjárművek”). Az irreleváns közbeszerzések kiszűrése érdekében a GVH egy 70 elemű listát állított össze azokból a szavakból vagy kifejezésekből, amelyek az adatbázisban rendre az ágazati vizsgálat tárgyán kívül eső közbeszerzések elnevezésében szerepeltek. Ezután minden olyan közbeszerzés kiszűrésre került, amelynek elnevezésében ennek a 70 tiltószónak bármelyike szerepelt.

A fent leírt lépéseket elvégezve 430 releváns gépjárműre vonatkozó közbeszerzésrész állt elő, amelyek 306 közbeszerzéshez kapcsolódtak.

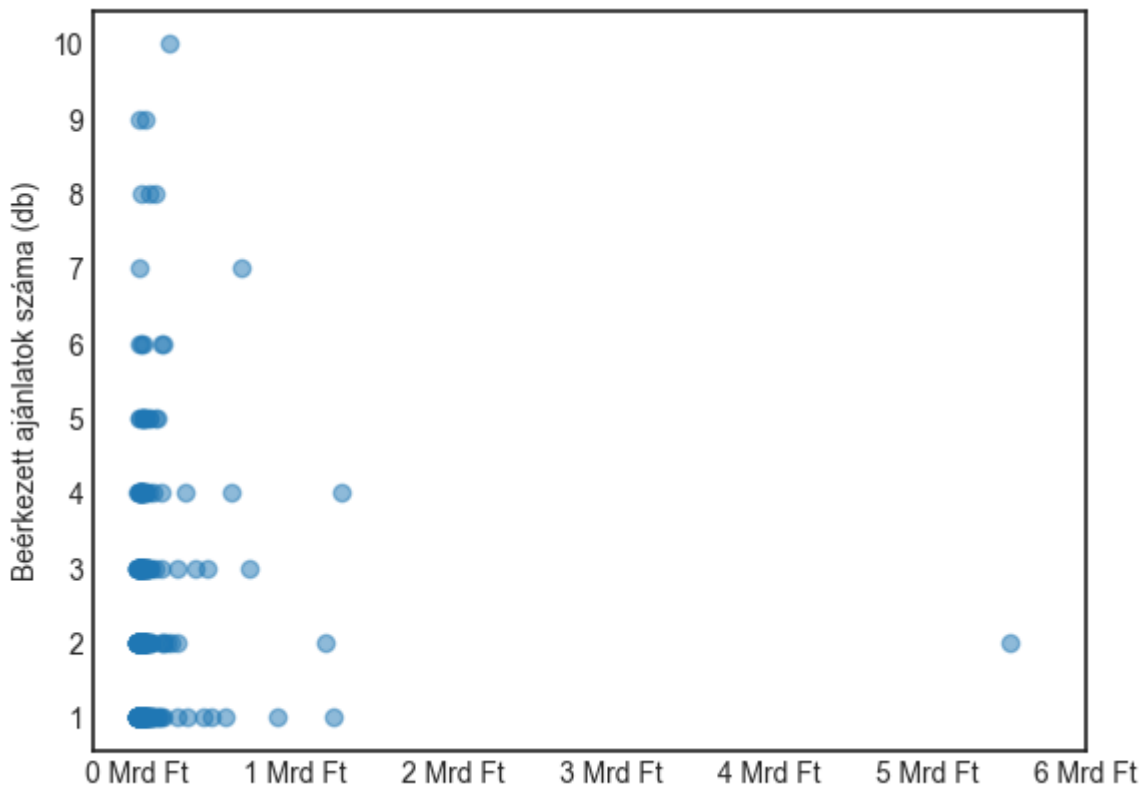
A különböző szűrési lépéseket követően a releváns közbeszerzés és közbeszerzésrész adatok ábrázolására került sor. Az ábrák a gépjárművek közbeszerzései kapcsán tapasztalt verseny szintjét, valamint a verseny és más beszerzési ismérvek kapcsolatát szemléltetik.

7.2.1. A verseny szintje és a beszerzések nagysága

Az 1. és a 2. ábrán a verseny szintje és a beszerzések nagysága közötti kapcsolat került vizsgálatra. Előbbit az adott közbeszerzésre vagy közbeszerzésrészre érkezett ajánlatok száma (függőleges tengely), míg utóbbit a beszerzések, illetve részeik végleges összértéke (vízszintes tengely) reprezentált.

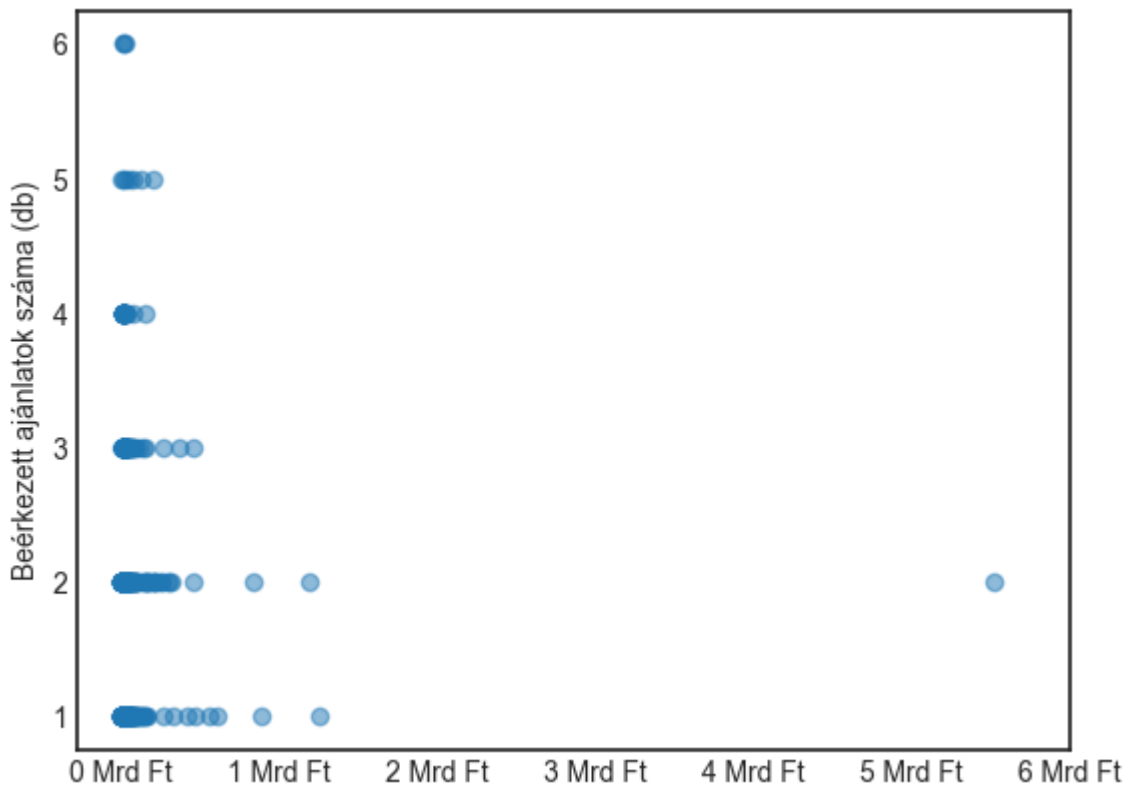
A vizsgált mintákból az adathiánnyal rendelkező megfigyelések kiszűrésre kerültek. Az így kapott ábrák alapján látható, hogy a legtöbb eset egy vagy kettő beérkezett ajánlattal bírt. Összeségében egy közbeszerzésre átlagosan 2,6 ajánlat érkezett, míg a közbeszerzésrészeknél 1,84 volt az átlagos ajánlatszám. A közbeszerzések méretének vonatkozásában a közbeszerzéseknél 91,8 millió forint, míg a közbeszerzésrészeknél 65,3 millió forint volt az átlagos érték.

1. ábra: Közbeszerzések nagysága és a verseny szintje



Megjegyzés: N = 306

2. ábra: Közbeszerzésrészek nagysága és a verseny szintje



Összeségében az ábrák nem mutatnak egyértelmű kapcsolatot a beérkezett ajánlatszám és az esetek mérete között, noha mind a közbeszerzések, mind a közbeszerzésrészek vonatkozásában az egyajánlatos esetek átlagos mérete jellemzően kisebb, mint a tágran értelmezett többajánlatos esetek átlagos értékei.

7.2.2. Az érintett közbeszerzések nyertesei

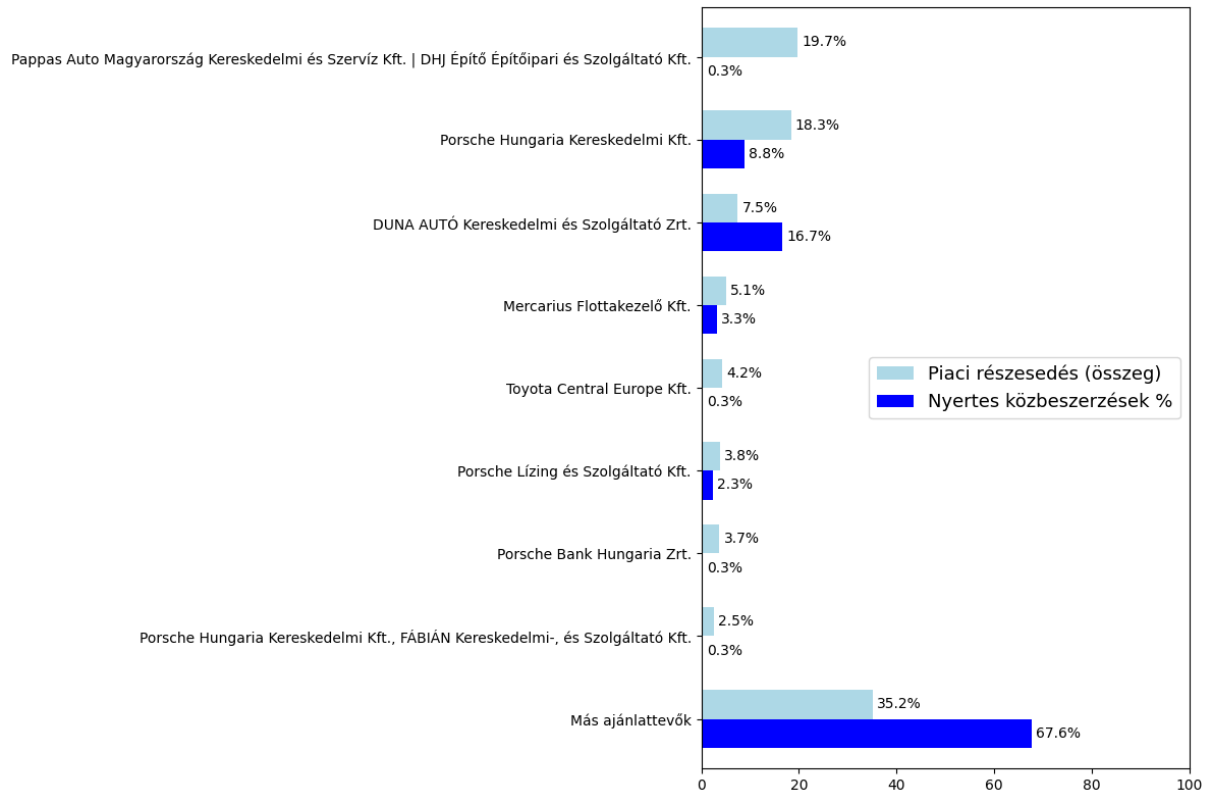
A 3. és 4. ábrák a részesedési mutatók alapján legjelentősebb szereplők sorrendjét szemléltetik, az előbbieken leírt szűrési kritériumok szerint relevánsnak minősülő közbeszerzések és közbeszerzésrészek nyertességei alapján. Az ezen módszerrel kalkulált részesedések összeg (világos oszlopok) és darabszám (sötét oszlopok) alapúak. Az összeg alapú részesedési mutató megmutatja, hogy egy adott szereplő által nyert összegek mekkora hányadát teszik ki az összes elnyert összegnek. A sötét oszlopok egyfajta gyakorisági mutatóként megmutatják, hogy egy szereplő az összes kiírt közbeszerzéshez vagy közbeszerzésrészhez mérten relatíve milyen gyakran került ki győztesen az eljárásokból.

Az ábrák függőleges tengelyein az összeg szerint vett mutató nyolc-nyolc legnagyobb részesedéssel bíró szereplője van feltüntetve, mellettük a többi szereplő összesítve „Más ajánlattevők” néven a tengelyek alján szerepel. A függőleges tengelyeket vizsgálva érzékelhető, hogy sok szereplő úgy lett győztes, hogy együtt indult más vállalatokkal, jellemzően ugyanazzal a vállalati körrel.

Egyes szereplők egyszerre önállóan, valamint más vállalatokkal együtt indulva is helyet kaptak a legnagyobb szereplők között (3. ábra). Ez elsősorban abból adódott, hogy a rendelkezésre bocsátott adatbázis nem volt képes elkülönített, vállalatokra lebontott részesedéseket bemutatni. Az elnyert összegek ugyanis egy összegben szerepeltek az adatbázisban, tehát a közösen elnyert közbeszerzésrészek kapcsán nem volt további bontás, ami alapján beazonosítható lett volna, hogy az összegek hogyan oszlottak meg a közösen indult vállalati kör egyes tagjai között.

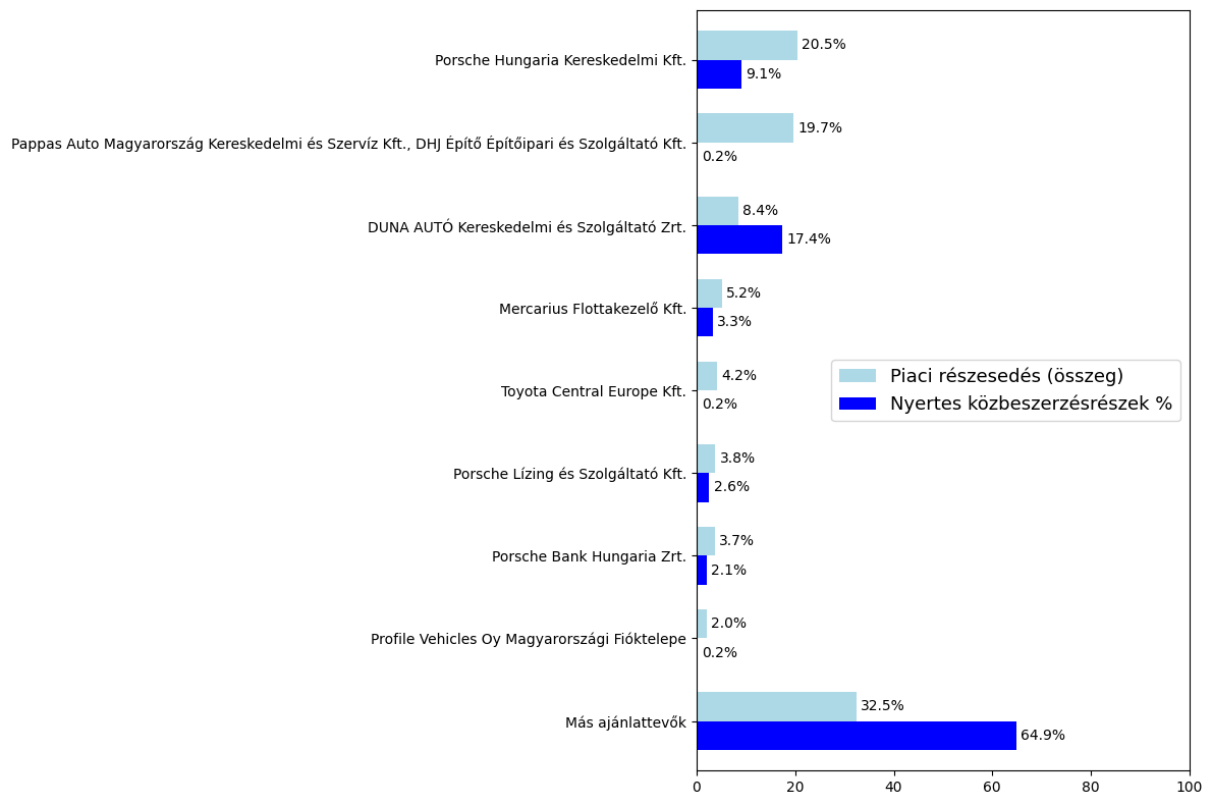
Látható, hogy a két mutató nagysága nem feltétlenül mozgott együtt, hiszen csupán néhány, de jelentős összegű beszerzés elnyerésével már jelentős összeg alapú részesedést lehetett elérni. Ezt jól szemlélteti a 3. ábra, ahol az összeg alapú mutató vonatkozásában első helyen álló vállalati kör kiugró nagyságú részesedésük ellenére, a darabszám alapú mutató vonatkozásában csupán marginális részesedésekkel bírt.

3. ábra: Piaci részesedések a közbeszerzések szintjén



Megjegyzés: N=306

4. ábra: Piaci részesedések a közbeszerzésrészek szintjén



Megjegyzés: N=430

A 3. ábra alapján látható, hogy a legjelentősebb szereplők piaci részesedései a teljes piac közel 65%-t tették ki az összeg alapú mutató vonatkozásában, ez a darabszám alapú mutatót nézve a piac közel 32 százalékát jelentette. Kiemelendő továbbá, hogy az összeg alapú mutató vonatkozásában a három legnagyobb szereplő a részesedések több mint 45%-ával bírt.

Látható, hogy a közbeszerzésrészek (4. ábra) a közbeszerzésekhez képest mind az összeg alapú részesedések, és mind a gyakorisági mutatók vonatkozásában koncentráltabbak voltak. Az első nyolc szereplő elnyert összegei a részesedések közel 68%-át tették ki, amellet, hogy a gyakorisági mutató vonatkozásában ez a piac közel 35 százalékát jelentette.

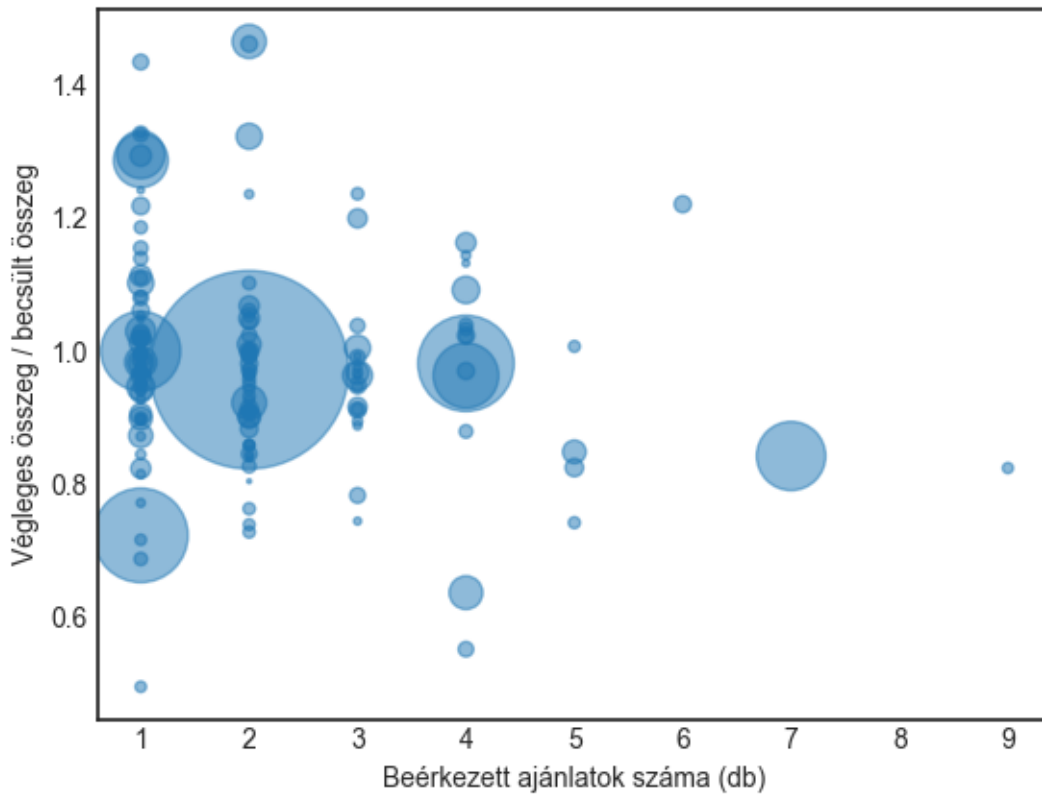
7.2.3. A beszerzés becsült és végleges összege

Az 5. és 6. ábrák az ajánlatszám és a közbeszerzések végleges és becsült összegeinek hányadosa közötti kapcsolatot vizsgálták. Az 1. és 2. ábrákhoz hasonlóan az ajánlatszám (vízszintes tengely) a verseny szintjét hivatott reprezentálni, ugyanakkor az összeg ráta (függőleges tengely) is hasonló funkciót tölthet be. Ezen két mutatón felül az ábrák adatpontjai méretbeli nagyságukkal az adott közbeszerzések, illetve közbeszerzésrészek végleges összértékének nagyságát mutatták.

A lenti ábrák elemszáma alapvetően elmaradt a korábbi ábráknál látottaktól, mivel az arányok kiszámítására számos esetben nem volt lehetőség. Ez elsősorban az arányok számlálójában szereplő becsült összeg mutató hiányos értékeiből adódott.

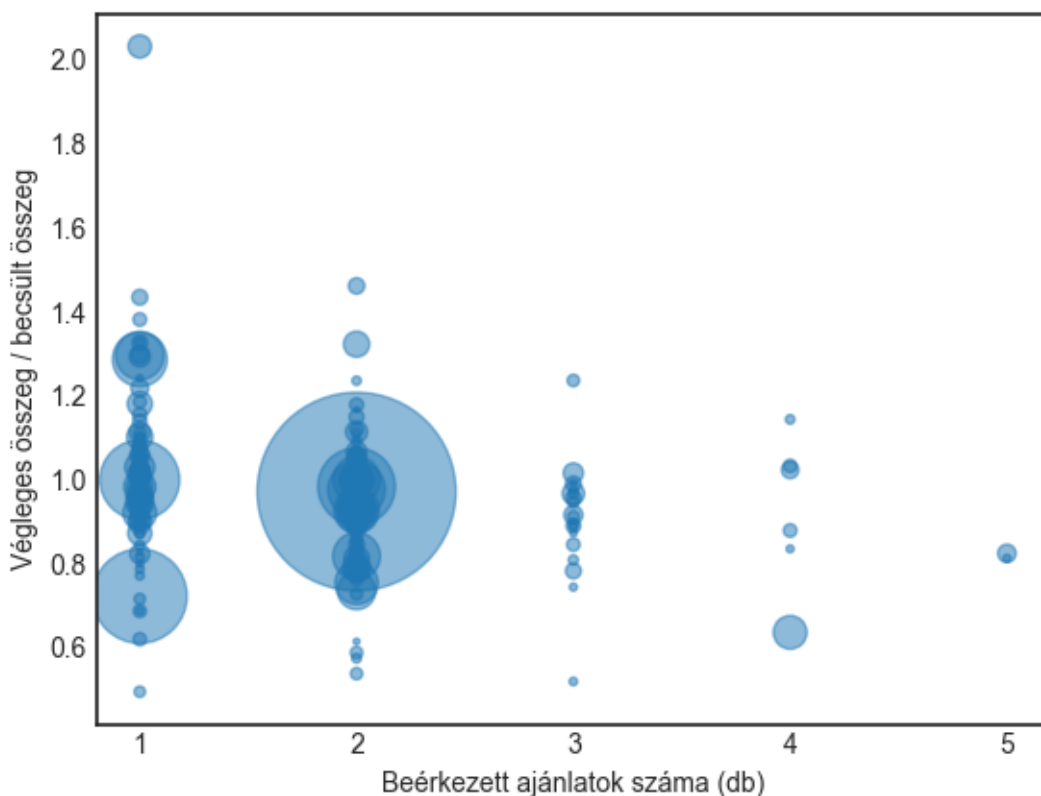
Ezek alapján a közbeszerzések (5. ábra) átlagos elnyert összeg/becsült összeg aránya 0,98 volt, míg a közbeszerzésrészeké (6. ábra) 0,97 volt. Mind a közbeszerzések, mind a közbeszerzésrészek esetén alig érzékelhető módon szóródtak az értékek, amellet, hogy az esetek közel háromnegyede mindkét esetben egynél kisebb értékű volt.

5. ábra: Végleges összeg / becsült összeg és a verseny szintje (közbeszerzések)



Megjegyzés: N=154

6. ábra: Végleges összeg / becsült összeg és a verseny szintje (közbeszerzésrészek)



Megjegyzés: N=216

Az 5. ábrát szemlélve látható továbbá, hogy az ajánlatszám szerint vett csoportokban (vízszintes tengely) az egyajánlatos közbeszerzések jellemzően nagyobb arányokkal bírtak (tehát a becsült értékekhez képest drágábbak voltak), mint a többajánlatos közbeszerzések, noha ez az eltérés nem mondható jelentősnek. Az ábra alapján még megállapítható, hogy a magasabb aránnyal jellemezhető esetek jellemzően hasonló méretűek voltak, mint a kisebb aránnyal bíró közbeszerzések.

A közbeszerzésrészek esetében összeségében hasonló kép rajzolódott ki, mint az 5. ábránál. Az arányok nagyságát jellemzően nem befolyásolta a közbeszerzésrészek mérete, valamint hasonlóan a közbeszerzésekhez az ajánlatszámok vonatkozásában az egyajánlatos esetek nagyobb arányokkal bírtak, mint a többajánlatos közbeszerzésrészek, bár a különbség a közbeszerzésekhez képest kevésbé jelentős.

7.3. Az ajánlattevők jellemzői

7.3.1. Az érintett piac kínálati oldalának szerkezete

A vizsgálat során feltárt információk szerint Magyarországon évente mintegy 120 ezer új személyautót helyeznek forgalomba. A vizsgált időszak során némi visszaesés volt tapasztalható: a vizsgált időszak első évében – 2019-ben, a koronavírus-járványt megelőző utolsó évben – a forgalomba helyezett személyautók száma még megközelítette a 160 ezret.

A forgalomba helyezett haszongépjárművek száma ennél jóval alacsonyabb: az új hazai könnyű haszongépjárművek száma évente 20-25 ezer darab körül, míg a nehéz teherautók száma 4-500 darab körül mozog.

A használtautó-piacon a statisztikák szerint évente mintegy 800-900 ezer jármű cserél gazdát; a forgalomban lévő hazai személygépkocsik átlagéletkora 16 év.

A forgalomba helyezett személygépjárművek piaca márkák tekintetében dekoncentrálnak mondható: még a legnépszerűbb márka is csupán az eladások mintegy 13%-át mondhatja magáénak. Összesen 22 autómárka osztozott a tavalyi évben 1% feletti arányban a magyarországi újautó-eladásokból, amelyből 16 márka részesedése volt egymást megközelítő mértékű, vagyis 1% és 5% közötti.

A kishaszongép-járművek piacát ennél nagyobb arányban uralja az egyik autómárka, amelynek részesedése az új forgalomba helyezések terén megközelíti a 30%-ot. Azonban ezen piacon is 10 különböző autómárka tudott 1% feletti részesedést elérni az új eladásokból.

A forgalmazás tekintetében a vizsgálat szintén számos versenytársat azonosított. A márkakereskedések ágazati érdekvédelmi szervezetének, a Gépjármű Márkakereskedők Országos Szövetségének²⁸ jelenleg 90 tagja van, nagy részük több telephellyel és márkával fedi le a hazai újautó piacot.

A gépjárművek hazai forgalmazási rendszereit tekintve a vizsgálat alapján megállapítható, hogy a forgalmazók szinte mindegyike a (Magyarország tekintetében általában kizárólagos forgalmazási jogosultsággal rendelkező) gyári- vagy magánimportőrökön keresztül, forgalmazási szerződés alapján szerzi be az általa értékesített járműveket a gyártóktól, majd értékesíti tovább azokat a végfelhasználók felé.

Az importőr (nagykereskedő) tartja a kapcsolatot a gyártókkal, szervezi a járművek Magyarországra történő szállítását, a típus forgalomba helyezéséhez szükséges adminisztrációkat, a márkahirdetéseket, illetve a márka képviselőre jogosultak ellenőrzését, valamint jellemzően ő forgalmazza a járművekhez kapcsolódó alkatrészeket is. Egyes márkakereskedői tapasztalatok szerint az elmúlt 10 évben a hazai piacon a gyári importőrök száma jelentősen csökkent, a magánimportőrök száma pedig erősen növekszik, amelynek oka a hazai piac mérete. A feltárt információk szerint emellett az importőröknek egyre nagyobb arányban – piaci becslések szerint mintegy kb. 70%-ban – van saját kereskedése, amellyel maga is indul közbeszerzési eljárásokon a gépjárműveit forgalmazó márkakereskedőkkel szemben.

A vizsgálat alapján a hazai piacon bizonyos márkák márkakereskedései franchise rendszerben működnek. Egyes márkák importőrei pedig szelektív forgalmazási rendszert alkalmaznak, vagyis a személygépjárművek és/vagy a haszongépjárművek piacán minőségi (pl. ügyfélszolgálati standardok, szervizszolgáltatás) és mennyiségi (forgalmi) szelekciót alkalmaznak a márkakereskedők között. Ezen szelektív rendszerek fenntartásának érdekében az egyes márkakereskedések nem forgalmazhatják az adott márkához tartozó járműveket viszonteladási célokra sem belföldön, sem az EU területén, illetve a gépkocsikat nem forgalmazhatják az EU-n kívüli végfelhasználók részére. A személy- és haszongépjárművekre vonatkozó szelektív szerződések szétválhatnak, így egyes márkakereskedők jelezték, hogy forgalmazási szerződésük pl. csak az adott márka személygépkocsijaira vonatkozik, míg a gyártó 3,5 tonnát meghaladó járműveit nem forgalmazhatják.

²⁸ Lásd később a 7.7 fejezetben.

A vizsgálat alapján általában véve is elmondható, hogy a személyautók és a (3,5 tonna alatti) kishaszongépjárművek forgalmazói köre jellemzően elválnak az ennél nagyobb haszonépjárművek forgalmazói körétől. A nagyobb haszonépjárműveket a személygépkocsikkal foglalkozó kereskedők több okból nem forgalmazzák: így például eltér a logisztikai szükségletük (eladótereik, tárolóhelyeik, szervizük épületmérete és magassága), a vezetésükhöz szükséges személyzeti jogosítvány, a javításához szükséges emelő szerkezetek teherbírása stb. Elnél emellett a két járműkategória ügyfélköre is. A forgalmazási elkülönültség nem egyoldalú, a haszonépjárművekkel foglalkozó kereskedők oldaláról is fennáll: ezen cégek jellemzően azt nyilatkozták, hogy nem foglalkoznak személyautók forgalmazásával.

A szállítási kapacitások tekintetében a megkeresett piaci szereplők mindegyike azt nyilatkozta, hogy az ország teljes területére képes járművet szállítani. Egyes szereplők ugyanakkor jelezték, hogy az ehhez szükséges szállítási és/vagy szervízkapacitást alvállalkozók bevonásával képes teljesíteni. A szállítási korlátok kapcsán egyes szereplők jelezték továbbá az előzőekben leírt, szelektív forgalmazási rendszerekből fakadó korlátozottságaikat (pl. a viszonteladási célú eladások kizártságát), illetve az uniós szankciós szabályozásból fakadóan azon ügyfelek kiszolgálásának korlátozottságát, amelyek az EU által bevezetett intézkedések hatálya alá esnek.

Az érintett piac kínálati oldalának közbeszerzésekre vonatkozó jellemzői kapcsán megállapítható továbbá, hogy a közbeszerzés keretében történő értékesítés összességében nagyon alacsony hányadát teszi ki a teljes magyarországi értékesítési volumennek. Azon szereplők adatai szerint, amelyek számszerűsítették ezen információkat, az általuk eladott járművek mintegy 1%-át teszik ki a közbeszerzésen értékesített gépjárművek. Ezen nagyságrend körvonalazódik a vizsgálat során beszerzett általános statisztikai adatokból is: a központosított közbeszerzések különböző keretszerződéseinek keretében – amely a piaci szereplők értékelése szerint a hazai személygépjárművek közbeszerzésének nagyobb részét fedi le – a vizsgált időszakban évente mintegy 500 jármű került értékesítésre,²⁹ amely a Magyarországon évente forgalomba helyezett személygépjárművek mintegy 0,4%-át jelenti. Ezen arányszámot összességében valamelyest növelik a nem központosított – vagyis a közszféra egyes szereplői által önállóan lefolytatott közbeszerzések keretében eszközölt – jármű-beszerzések, amelyek a vizsgálat során feltárt információk szerint a hazai gépjármű-közbeszerzések kisebb részét teszik ki.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a kereskedők a potenciális közbeszerzési értékesítésre szánt járműállományuk számára könnyen találnak alternatív felvevőpiacot a magánszektorban, emiatt valószínűsíthetően alacsony az adminisztrációs teher- és kockázatviselési hajlandóságuk a közbeszerzések terén. Ezen magatartási jellemzőket a beérkezett adatszolgáltatások ténylegesen is megerősítették a vizsgálat során.

7.3.2. Piaci változások az érintett időszakban

A vizsgált időszakban bekövetkezett változások kapcsán több szereplő az ellátási láncok akadózását (pl. alapanyag-hiány, alkatrész hiány) említette a koronavírus-járvány idején, amely

²⁹ Lásd részletesebben később a 7.5.1 fejezetben.

bizonyos forgalmazók szerint egyes járműtípusok tekintetében máig kiható átrendeződést eredményezett.

A gyártói verseny körében lényegében egybehangzóan megemlített tendencia az érintett időszakban a személygépjárművek kategóriájában a kínai gyártók (pl. BYD, MG, Omoda) térnyerése a hazai piacokon, különösen az elektromos autók szegmensében.

Gyártói piaci változásokként említették a szereplők emellett 2021-ben a Stellantis-csoport megalakulását a PSA-Citroën csoport és a Fiat-Chrysler (FCA) csoport összeolvadása révén.

A hazai jármű-közbeszerzések terén a szereplők a központosított közbeszerzések térnyerését nevezték meg. A vizsgálat során kifejtett márkakereskedői tapasztalatok szerint az elmúlt években KEF-en keresztül, központosított rendszerű beszerzés teszi ki a hazai közbeszerzések legnagyobb volumenét, amely az átlagos személyautókra vonatkozik. Önálló közbeszerzéseként jellemzően az átlagtól eltérő, speciális gépjárműtípusokat igénylő beszerzések maradtak fent (pl. az Országos Mentőszolgálat, a Magyar Közút Zrt., a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt., az Opus Tigáz Zrt. vagy az E.ON Zrt. részéről) amelyekre a KEF nehezebben tudja lefolytatni a közbeszerzési eljárást.

7.3.3. Az ajánlattételre vonatkozó mérlegelési szempontok

A vizsgálat során feltárt információk szerint, a gépjármű-kereskedők elsősorban a tender műszaki specifikációja és szállítási határideje, illetve az általuk forgalmazott járművek jellemzőinek és készletmennyiségének (vagy beszerzési idejének) összevetése alapján döntenek arról, hogy ajánlatot adnak-e egy közbeszerzés során.

A válaszaik alapján a márkakereskedők gyakran egyeztetést folytatnak az importőrrel vagy gyártói képvisellel, hogy az milyen feltételekkel (átadási ár, határidő stb.) tudja biztosítani az adott tender tárgyát képező járművek leszállítását.

A kereskedői vélemények szerint mivel az egyes gyártók járműveinek paraméterei alapvetően nagyon hasonlóak – vagyis egy ajánlatkérésre akár több tucat kereskedő lenne képes megfelelő járművel ajánlatot tenni – az ajánlattétel legfőbb mérlegelési szempontját gyakran a szállítási határidő adja. A beérkező vélemények alapján abban az esetben, ha egy közbeszerzésen az ajánlatkérő 30 napnál rövidebb szállítási időt köt ki, nem valószínű, hogy olyan szereplő is képes lesz ajánlatot tenni, amelynek nem áll eleve rendelkezésre az elvárt mennyiség már a kiírás pillanatában. A kereskedői vélemények szerint általánosságban 2-3 hónapos szállítási határidő lehet alkalmas arra, hogy minden potenciális szereplő ajánlatot tehessen nagyobb mennyiségű járműre.

A kereskedők jelezték, hogy további mérlegelési szempontokat jelent számukra a tendernek a járművek leszállítási módjára, szervizelésre és garanciára, illetve a szerződéses kötbérre és árgaranciára vonatkozó feltételei.

- A járművek *leszállítására, átadására* vonatkozó kikötések a beérkezett válaszok szerint jelentősen befolyásolhatják a kereskedő költségeit a beszerzés kapcsán, mivel az autómozzgatás, trélerezés, speciális biztosítás költségei magasak lehetnek. Ezt azt eredményezi, hogy egyes esetekben a vidéki kereskedéseknek – annak ellenére, hogy

lenne a műszaki kritériumoknak megfelelő járművük és megfelelő, rendelkezésre álló kapacitásuk is a tenderen való induláshoz – a leszállítási költségek miatt nem éri meg ajánlatot benyújtaniuk a fővárosi szállítási helyszínekre, és fordítva. A szereplők jelezték továbbá, hogy esetenként a teljesítés feltétele megengedi, hogy az ajánlatadó „lábon” vigye el az autót (az így belekerülő futásteljesítményt pedig a kiíró nem veszi figyelembe), vagy a kiíró a kereskedő telephelyén veszi át a járművet. Ilyen esetekben a távoli ajánlatkérők is azonos esélyekkel indulhatnak.

- A kiírók által elvárt *garanciális és szervizelési (after-sales) szolgáltatások* kapcsán a válaszok szerint egyes esetekben a kereskedők csak alvállalkozók (pl. autómentő, autószállító partnerek) bevonásával tudnak eleget tenni, amely ezért az ajánlatadás előtt további mérlegelés tárgyát képezi a részükről.
- Az *árgaranciát* elváró ajánlatkérések kapcsán több kereskedő jelezte, hogy sok esetben azért nem tud elindulni a tenderen, mert a forgalmazóval kötött szerződése árfolyamfüggő, a különbözetből fakadó árfolyam-kockázatot pedig nem éri meg elvállalni a tenderen. Ilyen esetekben ugyan egyeztetnek az importőrrel is az általa alkalmazott átadási árak garantálásáról, azonban az importőrök ezt az ártartást az ajánlatkérők által elvárt, hosszabb időtartamok tekintetében nem mindig tudják elvállalni.
- A *kötbér-kikötések* szintén jelentős kockázati tényezőként merülnek fel a márkakereskedők oldalán. A kötbérek jellemzően a szerződések értékéhez (így esetenként akár több tucatnyi autó összesített árához) igazodnak, amelyek a szektor jellemzőire tekintettel már néhány jármű esetében is jelentős mértéket érhetnek el. Mivel a szállítási határidőket a márkakereskedők felé a gyártók – a beérkezett információk szerint – esetenként gyakran változtatják, az emiatt fizetendő kötbérektől való félelem visszatarthatja a kereskedőket az ajánlatadástól.

7.3.4. *A versenyszűkítő műszaki specifikációkkal kapcsolatos tapasztalatok*

A vizsgálat során feltárt adatok szerint a piaci szereplők összességében nem jellemző, hogy egy közbeszerzési ajánlatkérés műszaki leírása kizárólag egy adott gyártó termékének felelne meg, azonban több szereplő jelezte, hogy találkozott ilyen esetekkel.

A kereskedői vélemények szerint a versenyszűkítő műszaki specifikációk okai lehetnek többek között, hogy

- az ajánlatkérő korábban már egy adott márkával szerzett tapasztalatokat;
- a technológiai követelményeket (akarva vagy akaratlanul) túlságosan specifikusan határozta meg;
- vagy a teljes flottájának egységességére törekszik, így szűkíti a lehetséges beszállítók körét. Ebben az esetben indokolt lehet, ha például az ajánlatkérő speciális műszaki kompatibilitást, szervizelhetőséget vagy szabványosítást kíván biztosítani.

A kereskedők megjegyezték, hogy még a konkrét gépjármű-modellre kiírt, versenyszűkítő specifikációk sem mindig eredményeznek egyajánlatos közbeszerzést, mivel az adott modell

különböző forgalmazói ebben az esetben is indulhatnak versenytársként egymás ellen. Egyes szereplők megjegyezték az is, hogy a gyártói oldalon történt vállalat-összeolvadásokra tekintettel, a nagy gyártókonszernek egyazon járműveiket gyakran több különböző márkával is a piacon tartják (pl. a Stellantis-csoport esetében a Peugeot, Citroen, Fiat, Toyota, Opel márkanevek alatt egyes, egymással lényegében az „utolsó csavarig” megegyező járműtípusokkal). Ez a jelenség különösen haszongépjárművek esetében érezhető. Mindez szintén azt eredményezi, hogy elviekben még a versenyszűkítő műszaki specifikációk is teret engednek a márkák (így a hazai márkakereskedők) formális versenyének.

7.3.5. Az előzetes piaci konzultációkkal kapcsolatos tapasztalatok

A vizsgálat során beérkezett kereskedői tapasztalatok szerint az érintett időszakban gyakoribbá vált a közbeszerzési eljárásokat megelőző, előzetes piaci konzultáció. A piaci szereplők véleménye szerint az előzetes piaci konzultáció jelentősége a koronavírus-járványt követően, az ellátási láncok akadozása miatt erősödött meg, mivel az adott időszakban az ajánlatkérők nem tudhatták, hogy milyen szállítási időkre, kapacitásokra és készletekre számíthatnak egy-egy kiírás kapcsán.

Az előzetes piaci konzultációk gyakorisága a kereskedői tapasztalatok szerint közbeszerzési eljárásonként eltérő: gyakoribb a nagyobb volumenű vagy hosszú távú szerződéseknél (pl. flottabeszerzés, elektromos járművek vásárlása), mivel ezeknél fontos, hogy az ajánlatkérő tisztában legyen a piacon elérhető legjobb megoldásokkal. Nagyobb szerepet kap az előzetes piaci konzultáció a speciális műszaki feltételeket igénylő pályázatok esetén is. A kisebb beszerzéseknél vagy rutineljárásoknál (pl. önkormányzati szolgálati autók beszerzése) viszont a tapasztalatok szerint kevesebb előzetes egyeztetés történik, az ajánlatkérők pedig jellemzően előre meghatározott paraméterek alapján írják ki a pályázatot. Az egybehangzó tapasztalatok szerint emellett a KEF központosított közbeszerzéseit sem előzi meg piaci konzultáció.

A kereskedői meglátások szerint, a gépjárművek beszerzésére irányuló tenderek megindítása előtt lefolytatott piaci konzultáció egy fontos előkészítő lépés, amely lehetőséget ad az ajánlatkérőknek arra, hogy információkat gyűjtsenek a piacon elérhető megoldásokkal kapcsolatban, mielőtt véglegesítenék a közbeszerzési felhívást. A piaci konzultáció így segíthet az ajánlatkérőknek a leoptimálisabb műszaki követelmények és a megfelelő ár-érték arány meghatározásában, valamint biztosíthatja, hogy az ajánlati felhívás megfeleljen a piaci realitásoknak.

Az előzetes piaci konzultációk eredményességéről a piaci szereplők vegyes tapasztalatokat osztottak meg. Az ajánlatkérők egyes esetekben figyelembe vették a résztvevők visszajelzéseit a kiírás során, számos esetben viszont figyelmen kívül hagyták azokat. A vizsgálat során érkezett tapasztalatok szerint, az előzetes piaci konzultációkon leginkább a kiegészítő, pontosító kérdések és válaszok jellemzőek, amelyek azonban az esetek többségében nem eredményeznek jelentős változást a műszaki leírásban.

7.3.6. A korrekciós lehetőségekkel és jogorvoslatokkal kapcsolatos tapasztalatok

A korrekciós lehetőségek kapcsán a kereskedők – a méretüktől függetlenül – lényegében teljesen egybevágó információkat adtak arról, hogy milyen lehetőségeket vesznek igénybe

akkor, ha az ajánlatadásukat ellehetetlenítő, versenyszűkítő műszaki specifikációval találkoznak.

A vállalkozások már az *előzetes piaci konzultációk* során jelezhetik az ajánlatkérők felé, ha a tervezett specifikáció túlzottan egy gyártóra van szabva, és javasolhatnak alternatív megoldásokat. A kereskedők többsége azt jelezte, hogy amennyiben részt vesz az előzetes piaci konzultáción, élni szokott ezzel a lehetőséggel.

Az ajánlattételi szakaszban a potenciális ajánlattevők a kérdésfeltevés (*kiegészítő tájékoztatás kérés*) eszközével élhetnek a szűkítő paraméterek indokaira vonatkozóan. A piaci szereplők többsége ezen jogeszközt is alkalmazza, az eredményességét tekintve azonban elsősorban negatív tapasztalatok érkeztek: a kereskedők szerint az ajánlatkérők gyakran még a legkisebb eltérést sem fogadják el a kiírás paramétereitől (így pl. a minimálisan elvárt 2000 cm³-es hengerűrtartalom helyett az 1999 cm³-es hengerűrtartalmat).

Az ajánlattételi szakaszban történő *előzetes vitarendezési kérelem* eszközével a legtöbb piaci szereplő már jellemzően nem szokott élni. Az intézmény mellőzésének okaként a piaci szereplők többsége azt jelölte meg, hogy általában alacsony esélyt lát a döntés megváltoztatására, tekintettel arra, hogy tapasztalataik szerint az előzetes vitarendezési kérelmek többsége elutasításra kerül. Volt azonban olyan piaci szereplő is, amely azt jelezte, hogy számos esetben élt ezzel a lehetőséggel és volt már példa arra, hogy helyt adtak a kérelmének.

Teljesen egybehangzó volt viszont a kereskedők válasza a *Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulás* tekintetében: ezidáig még egyetlen megkérdezett szereplő – sem a kisebbek, sem a legnagyobbak – sem élt még ezzel a jogeszközzel versenyszűkítő műszaki kikötés kapcsán.

A jogorvoslati lehetőségek mellőzésének okaként a piaci szereplők elsősorban a *költség- és időigényességét*, illetve a *piaci kapcsolatok, viszonyok pozitív megőrzését* nevezték meg.

A kereskedők a jogorvoslati eljárásokat jellemzően hosszú és költséges folyamatoknak tekintik, amelyek elvárják az ajánlattevőktől, hogy jogi (sőt, leginkább szakjogászai) segítséget vegyenek igénybe. A jogorvoslat várható előnyei ezért a nézeteik szerint általában alacsonyabbak a költségkockázatainál, különös tekintettel arra, hogy a kereskedőknek jellemzően más, gyorsabban lezárható üzleti lehetőségei is vannak az adott gépjárművek értékesítésére. Ha tehát egy közbeszerzési eljárás feltételei kedvezőtlenek, a vállalkozások inkább más piaci lehetőségekre fókuszálnak ahelyett, hogy időt és energiát fordítanak a jogorvoslatra.

Több szereplő említette továbbá, hogy a jogorvoslatok elkerülése segít megőrizni a vállalkozás hosszabb távú állami vagy önkormányzati piaci kapcsolatait, illetve pozitív piaci megítélését.

7.3.7. Az egyajánlatos eljárásokkal kapcsolatos tapasztalatok

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy a piaci szereplők a tapasztalataik szerint összességében kevés egyajánlatos közbeszerzéssel találkoznak.

A kereskedők több tényezőt is említettek, amely a megítélésük szerint alacsony ajánlatszámot eredményezhet egy közbeszerzés során.

- *A beszerezni kívánt gépjárművek alacsony száma és összértéke* kevés ajánlattevőt eredményezhet. 1-2 darabos autómennyiség esetén a piaci szereplők szerint nagyobb számban fordulhat elő egyetlen ajánlattevő. Mivel az árrés – az éles piaci árverseny következtében – a kereskedők meglátása szerint rendkívül lecsökkent, így a közbeszerzés kockázatai és adminisztrációs költsége ezen esetekben túlléphetik az alacsony potenciális haszon mértékét.
- *A speciális elvárásokkal* vagy meghatározott átalakításokkal beszerezni kívánt járművek – mint például az összetett, speciális egészségügyi járművek beszerzésére irányuló eljárások – a szűkebb kínálati piacuk miatt nagyobb eséllyel eredményezhetnek kevés, vagy egyetlen ajánlatot. A piaci szereplők jelezték azt is, hogy a hasonló, speciális járművek engedélyeztetése, műszaki vizsgáztatása Magyarországon nagyon körülményes, átfutási ideje pedig bizonytalan, ami ilyen esetekben jelentős kockázatokat hordoz az ajánlattevők számára.
- *A túl szigorú vagy egy adott gyártóra szabott műszaki feltételek* jelentősen csökkenthetik az ajánlatot benyújtók számát.
- *Az ártartásra* vonatkozó ajánlatkérői elvárások miatt a kisebb cégeknek gyakran túlzott kockázatot jelent, hogy vállalják az általuk megadott ár változatlanóságát a tender teljes időtartama alatt. A gyakran hosszadalmas közbeszerzési eljárások során az ártartás kockázatainak mérsékléséhez az importőr és a gyár támogatása is szükséges lehet, amely a nagyobb kereskedők számára könnyebben elérhető.
- A közbeszerzési eljárások során kikötött *kötbérek* a piaci szereplők tapasztalatai szerint mindig magasabbak, mint a piacon elérhető árrések, így szintén kockázati (az ajánlattételtől visszatartó) tényezőt jelenthetnek egyes szereplőknek.
- *Az utófinanszírozás* és a hosszú fizetési határidők szintén az ajánlattevők számát csökkentő kockázati tényező lehetnek. Mivel a köztes időszakban a járművek értékét az ajánlattevőnek kell finanszíroznia, a kevésbé tőkeerős vállalkozások távol maradhatnak a közbeszerzésektől.
- *A szállítás költsége* szintén olyan szempont lehet, amelyet a távolabbi székhelyű kereskedések ajánlatát versenyképtelenné tennék, ezért adott esetben eleve mellőzhetik az ajánlatadást, szűkítve a potenciális versenyt.
- Végezetül több szereplő is a közbeszerzési eljárások *adminisztrációs terheit és bonyolultságát* jelölte meg a piaci szereplők távolmaradásának lehetséges okaként. A kereskedői vélekedések szerint a közbeszerzési eljárások jelentős munkaerő- és munkaidő-igényt kötnek le, a szereplők nagyobb része ezért nem fektet energiát abba, hogy közbeszerzéseken induljanak. Az eljárás során érkezett becslések szerint az összes hazai gépjármű-kereskedőnek csupán mintegy 15 százaléka indul közbeszerzéseken.

7.4. Az ajánlatkérők jellemzői

7.4.1. A személygépjárművek és haszongépjárművek közbeszerzéseinek jellemző okai

A gépjármű-közbeszerzések jellemző okaként az ajánlatkérők a meglévő járműállományuk *avulását, illetve elhasználódását* (életkorát, futásteljesítményét, műszaki állapotát, megbízhatóságát) nevezték meg. Egyes ajánlatkérők jelezték, hogy a járműállományuk az átlagosnál megterhelőbb igénybevételnek van kitéve (pl. járműveik kizárólag városi használatban vannak és több különböző személy használja őket, így kevésbé vannak kímélve), ezért gyorsabb az avulásuk.

Több ajánlatkérő esetében a *tevékenységi körének és feladatainak bővülése* indokolta új gépjárművek beszerzését.

Szintén több ajánlatkérő jelezte, hogy a járműparkjuk megújítására valamilyen (hazai vagy uniós forrású) *pályázati lehetőség* révén került sor, amelyek például elektromos gépjárművek beszerzését célozták.

A járműflottájuk megújításának indokaiként nevezték meg továbbá az ajánlatkérők a *gazdaságossági szempontokat* (a karbantartási költségek csökkentését, a hatékonyabb üzemeltetést), illetve a környezetvédelmi és fenntarthatósági célokat (pl. alacsony kibocsátású, elektromos vagy hibrid járművek beszerzését).

7.4.2. Külső ajánlatkérői tanácsadók a közbeszerzési eljárásban

A vizsgálat során az ajánlatkérők lényegében egyhangúan azt jelezték, hogy nem vettek igénybe külső szakértőt az általuk lefolytatott közbeszerzési eljárások műszaki specifikációjának összeállításakor. A legtöbb ajánlatkérő azzal indokolta a külső tanácsadás mellőzését, hogy az általuk használt gépjárművek beszerzésekor nincsen szükség speciális szakértelemre, vagy a szervezeten belül is rendelkezik a megfelelő ismeretekkel és szakmai kompetenciával. Volt emellett olyan ajánlatkérő, amelyik azt jelezte, hogy a korábban lefolytatott, hasonló járműbeszerzéseinek tapasztalataira alapozva képes elvégezni a műszaki specifikációk külső szakértő nélküli összeállítását.

Egyes ajánlatkérők úgy vélték, hogy külső szakértő bevonása az ajánlatkérés előtt olyan költségekkel járt volna, amelyeket a hatékonyabb forrásfelhasználás érdekében inkább elkerültek.

7.4.3. Az ajánlatok számát befolyásoló tényezők az ajánlatkérők tapasztalatai szerint

A vizsgálat során az ajánlatkérők több szempontot említettek, amelyek a meglátásuk szerint befolyásolhatják az ajánlatok számát egy gépjármű-tender során.

A vizsgált időszakban a *koronavírus-járvány miatti, ellátási láncban fellépő zavarok* a hosszú szállítási idő bizonytalanságot is eredményeztek, emellett a forgalmazók gyakran nem tudták az árakat tartani egy közbeszerzési eljárás lezajlásának teljes hosszáig, így számos forgalmazó inkább el sem indult a közbeszerzési kiírásokon. A rugalmasabb adásvételekkel és gyorsabb

fizetési konstrukciókkal működő magánszektor felvásárló ereje és szükséglete így elsőbbséget nyert a kialakult, járműhiányos időszakban.

A beszerezni kívánt gépjárművek specialitása, egyedi jellegű elvárások (meghatározott haszongépjármű-felépítmény, felszereltség stb.) szűkítik a potenciális ajánlattevői kört.

A beszerezni kívánt járművek alacsony száma több ajánlatkérő tapasztalatai szerint is kevesebb ajánlattevőt vonz a piacon, mivel a szereplők a várható alacsony profit helyett inkább a versenyszféra jövedelmezőbb gépjárműbeszerzési igényeire koncentrálnak.

A beszerezni kívánt járművek nagyon magas száma viszont szintén alacsony számú ajánlatot eredményezhet az ajánlatkérők tapasztalatai szerint, mivel a teljesítéshez szükséges előfinanszírozási tőkeigény erősen limitálhatja az ajánlattételre képes gazdasági szereplők számát.

A közbeszerzési kiírások *pénzügyi feltételei* szintén befolyással bírnak az ajánlatok számára. Az ajánlatkérők tapasztalatai szerint a piacon megszokottnál szigorúbb szerződéses feltételek (biztosítékok és kötbérek), valamint a hosszú időre ajánlati kötöttséget eredményező eljárások ugyan megvédik az ajánlatkérőket a nem megfelelő teljesítési képességű és szakmai hátterű ajánlattevőktől, de a magánpiaci értékesítéshez viszonyítva egyben költségesebbé, illetve kevésbé vonzóvá teszik a kereskedők számára az eljáráson való indulást.

Végül az ajánlatkérők nagyobb aránya (mintegy fele) említette általánosságban a *közbeszerzési eljárásokkal járó adminisztratív terhek* piaci szereplőkre gyakorolt, elriasztó hatását. Tapasztalataik szerint a piaci szereplők számára bonyolultnak tűnik egy közbeszerzési eljárásban való részvétel, ezért (elsősorban kis darabszám esetén) úgy ítélik meg, hogy nem éri meg a ráfordított energia és munkaidő-szükséglet. Az ajánlatkérők visszajelzései szerint egyes kereskedők a közbeszerzésben jártas szakemberek, közbeszerzési ismeretek és/vagy az ajánlattételhez szükséges adminisztrációs kapacitás hiányával magyarázták a közbeszerzési eljárástól való távolmaradásukat. Az ajánlatkérők beszámoltak olyan piaci álláspontokról is, amelyek szerint az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) használata túl összetett, kezelése egy gyakorlatlan felhasználó számára nehézségeket okoz, míg a rendszert megfelelő biztossággal használó külső közbeszerzési szakértők igénybevétele drágítaná az eljárást a kereskedők számára.

7.4.4. Az ajánlatok száma, illetve a közbeszerzési és teljesítési hatékonyság összefüggései az ajánlatkérők tapasztalatai szerint

Az ajánlatkérők megosztott álláspontot képviseltek azon kérdésben, hogy a magasabb számú ajánlat általánosságban pozitív hatással van-e a közbeszerzési teljesítésre (így pl. az árra, illetve a szállítási gyorsaságra).

Az ajánlattevők többsége úgy vélte, hogy a több ajánlattevő részvétele az élénkebb árverseny és a potenciális választékbővülés miatt javítja a közbeszerzések és a közforrások felhasználásának hatékonyságát.

Több ajánlatkérő is úgy tapasztalta azonban, hogy a résztvevők magasabb száma nem növeli a közbeszerzés hatékonyságát, mivel a tapasztalataik szerint a végső ár az eljárás végén az ajánlattevők számától függetlenül megegyezik a versenypiaci árral.

Volt emellett olyan ajánlatkérő is, amely úgy értékelte, hogy 2-3 ajánlattevő részvétele a közbeszerzési eljárásokban növeli az eljárások hatékonyságát, azonban ennél több résztvevő nem feltétlenül eredményezi a hatékonyság további erősödését.

7.4.5. Ajánlatkérői gyakorlatok az ajánlatok számának növelésére

Az ajánlatkérők több olyan módszerről is beszámoltak, amelyet az egyajánlatos tendereredmény elkerülésének érdekében alkalmaznak az általuk lefolytatott közbeszerzési eljárások során.

Az *előzetes piaci konzultáció* intézményét lényegében minden megkeresett ajánlatkérő alkalmazza. Ezen eszköz a tapasztalataik szerint lehetőséget biztosít az érintett piaci szereplők észrevételeinek figyelembevételére, az esetlegesen indokolatlan, versenykorlátozó előírások módosítására, törlésére. A szereplők némelyike az előzetes piaci konzultációk megindításáról értesítést küld az általa ismert gazdasági szereplőknek annak érdekében, hogy minél nagyobb számú legyen a részvétel.

Az *indikatív ajánlatkérések* hasonlóképpen segítik az ajánlatkérőket a beszerzési igényeik megfelelő kialakításában, valamint egyúttal felhívják a megkeresett gazdasági szereplők figyelmét egy esetleges közbeszerzési eljárásban való részvétel lehetőségére.

Egyes ajánlatkérők lehetőség szerint a *részajánlattétel lehetővé tételével* biztosítják a szélesebb körű versenyt a piaci szereplők között.

Több szereplő a *műszaki leírások tág paraméterezésével*, illetve a speciális egyedi igények elkerülésével igyekezett minél több ajánlattevő érdeklődését elérni. Ugyanezen körbe tartozik az ajánlattevőkkel szemben támasztott *gazdasági* (pl. garanciális- és kötbér-) *feltételek* racionális határok közötti meghatározása, illetve az *alkalmassági követelmények* feltétlenül szükséges mértékre korlátozása, különös tekintettel az elvárt referenciákra, illetve az árbevételi vagy más pénzügyi alkalmassági követelményekre.

Végül említésre került még a gépjármű-beszerzések *tervezési folyamataira fordított figyelem*, így a közbeszerzések legalább egy évre előre történő tervezése, az érintett szakterületek közötti folyamatos együttműködés és konstruktív, hatékony szakmai kommunikáció.

7.4.6. Ajánlatkérői lépések a közbeszerzési versenyt érintő szabálytalanságok miatt

A Kbt. rendelkezései szerint amennyiben az ajánlatkérők a Tpvt., illetve az EUMSZ. versenykorlátozások tilalmára vonatkozó rendelkezéseinek megsértését észlelik, vagy alapos okkal feltételezik – azaz, ha gyaníthatóan kartellel találkoznak – akkor kötelesek azt jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak. Ilyen esetben az ajánlatkérő egyúttal eredménytelenné nyilváníthatja a közbeszerzési eljárását is.

A vizsgálat során megkeresett ajánlatkérők egyike sem élt jelzéssel a vizsgált időszakban sem a GVH, sem egyéb hatóságok felé az esetleges versenyproblémák vagy közbeszerzési aggályok

kapcsán. Ezen időszakban a megkeresettek körében nem került sor a fenti okokból közbeszerzési eljárás érvénytelenítésére vagy eredménytelenné nyilvánítására sem.

7.5. A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság központosított közbeszerzései

7.5.1. *Központosított közbeszerzések a vizsgált piacon*

Az 5.2 pontban ismertetettek szerint, központi beszerző szervezetként a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF) látja el a jogszabályban meghatározott központosított közbeszerzési feladatokat.

A „Gépjárművek” kiemelt termékkörnek minősül a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklete szerint. Ezen termékkörben a KEF – mint a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont eb) alpontja szerinti szerv – központosított keretmegállapodásokból történő beszerzéseit kiemelten indokolja a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról szóló 250/2014. (X. 2.) Korm. rendeletben előírt, a KEF által nyújtandó, gépjárművekkel kapcsolatos szolgáltatások biztosításának kötelezettsége.

A központosított, ún. dinamikus beszerzési rendszerek ajánlattételi szakaszai a KEF által üzemeltetett Központosított Közbeszerzési Portálon kerülnek lefolytatásra, az eljárások lezárását követően pedig közzétételre kerülnek közzétételre az EKR rendszerben. A KEF a vizsgált időszakban 6 központosított közbeszerzési eljárást folytatott le. A vizsgált időszakban a KEF összesen 6 keretmegállapodás alapján, közvetlen megrendeléssel vagy írásbeli konzultációt követő szerződéskötéssel 2448 gépjárművet szerzett be.

A KEF által üzemeltetett, közel 3000 db-os járműállományból előregedő, illetve a futásteljesítménye miatt gazdaságosan már nem üzemeltethető példányainak minimálisan szükséges amortizációs cseréje csak abban az esetben biztosítható, ha lehetőség van évente átlagosan 600-750 db jármű cseréjére. A járművek cseréjének lehetősége biztosítja a kormányzati járműállomány előregedésének, a futásteljesítmény ezzel párhuzamos emelkedésének megfékezését, azaz a járműállomány fenntarthatóságának megőrzését (a járművek üzembiztos állapotának megőrzését, a váratlan meghibásodások számának csökkentését, és az üzemeltetési költségek megfelelő szinten tartását).

7.5.2. *Az ajánlatok számát befolyásoló tényezők a központosított gépjármű-közbeszerzéseken*

A KEF véleménye szerint, a vizsgálat tárgyát képező gépjárművek beszerzése során az ajánlatok számát nagymértékben befolyásolja az adott piacon elérhető - megfelelő teljesítési képességgel rendelkező - gazdasági szereplők száma, továbbá az előírt alkalmassági követelmények, a műszaki leírásban található, a beszerzési igénynek megfelelő előírások, valamint a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban történő részvétellel kapcsolatos hajlandósága is. Ezért támogatja a KEF a dinamikus beszerzési rendszerek felállítását ezen termékkörökben, mellyel biztosítja a lehető legnagyobb ajánlattevői részvételt.

A KEF álláspontja szerint a „Gépjárművek” kiemelt termékkör „Személyszállító gépjárművek” és „Haszongépjárművek” termékkör csoportokban lefolytatott központosított közbeszerzések során az alacsony ajánlattevői részvétel oka, hogy a lehetséges ajánlattevői körből csak kevesen

képesek egyszerre nagyobb volumenű (egyidejűleg akár több száz darab) közületi gépjármű beszerzés teljesítésére a keretmegállapodásokban foglalt, intézmények számára szükséges teljesítési feltételekkel és határidővel. Tovább nehezíti a gazdasági szereplők többségének a helyzetét, hogy a járműgyártók a járművek specifikációját - különös tekintettel a károsanyag kibocsátásra vonatkozó szabályok folyamatos változására, valamint az autóiipari „chiphányra” - folyamatosan módosítják és erről csak azok a vállalkozások rendelkeznek hosszabb távra vonatkozó előzetes információval, akik közvetlenül a gyártóval alakítottak ki kapcsolatot és rendelkeznek gyártói támogatással.

7.5.3. A verseny biztosítása a központosított közbeszerzéseken

A KEF által lefolytatott

- keretmegállapodások megkötésére irányuló, központosított közbeszerzési eljárások nyíltak,
- a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására vonatkozó, központosított közbeszerzési eljárások részvételi szakaszában, valamint a dinamikus beszerzési rendszer meghatározott érvényességi, fennállási ideje alatt pedig bármikor, bármely olyan gazdasági szereplő kérheti a rendszerbe való felvételét, amely megfelel a részvételi felhívásban előírt alkalmassági követelménynek, nem áll kizáró okok hatálya alatt és az EKR-en keresztül benyújtotta a közbeszerzési dokumentumoknak megfelelő részvételi jelentkezését.

A KEF álláspontja szerint így biztosítottak a Kbt. alapelvei, mint a verseny tisztasága, átláthatósága és nyilvánossága.

A KEF a dinamikus beszerzési rendszerekben lebonyolított ajánlattételi szakaszok eredményeként olyan keretmegállapodásokat köt, melyek időbeli hatálya – a korábbi keretmegállapodásokhoz képest – rövidebb időtartamúak, így biztosítva a dinamikus beszerzési rendszerbe újonnan csatlakozó gazdasági szereplők részére is a keretmegállapodásokban történő részvételt, mellyel a verseny növelése a cél.

A KEF a „Gépjárművek” kiemelt termékkörben lefolytatott központosított közbeszerzési eljárások feltételeinek meghatározásakor köteles figyelemmel lenni arra, hogy a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó intézmények – adott műszaki színvonalú gépjárművekkel történő – költséghatékony, zökkenőmentes és folyamatos ellátása kiemelt kormányzati és nemzetgazdasági érdek. A fentiek teljesülése érdekében a KEF a „Gépjárművek” kiemelt termékkörben lefolytatott központosított közbeszerzési eljárások műszaki leírásainak összeállítása során külső, igazságügyi gépjármű szakértői segítséget vesz igénybe annak érdekében, hogy a szakmai, piaci újdonságok, változások ismeretével bővítse a bírálóbizottság tudását, naprakész ágazati szintű követelmények eljárásban történő megjelenítését támogassa.

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése érdekében KEF - mint ajánlatkérő - a „Gépjárművek beszerzése és kapcsolódó szolgáltatások teljesítése” tárgyú dinamikus beszerzési rendszer ajánlattételi szakaszaiban alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdésének e) pontját. Továbbá a „Gépjárművek beszerzése és kapcsolódó szolgáltatások teljesítése” tárgyú

dinamikus beszerzési rendszer ajánlattételi szakaszainak ajánlattételi felhívásaiban a KEF, mint ajánlatkérő kiemelten felhívja a gazdasági szereplők figyelmét arra, hogy a verseny tisztaságának biztosítása, a versenyt korlátozó megállapodások megakadályozása céljából fokozottan vizsgálja a Kbt. 36. § (1) bekezdésében nevesített helyzetek felmerülését. A KEF az ajánlattételi felhívásokban tájékoztatja a gazdasági szereplőket, hogy a többszörös megjelenés tilalmába ütköző magatartás vizsgálata során kiemelt figyelmet fordít a gazdasági szereplők tulajdonosi, vezető tisztségviselői, és egyéb gazdasági összefonódás feltárására. A KEF nyomatékosan felhívja továbbá a gazdasági szereplők figyelmét, hogy a közbeszerzési eljárás során kiemelt figyelmet fordít a Tptv. 11. §-a, illetve az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezésekre; továbbá, amennyiben észleli, vagy alapos okkal feltételezi a felsoroltak nyilvánvaló megsértését a Kbt. 36. § (2) bekezdésében foglaltak alapján - a Tptv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint - azt haladéktalanul jelzi a Gazdasági Versenyhivatalnak.

7.6. Az érintett piac magánbeszerzéseinek eltérései a közbeszerzésektől

A vizsgálat során a piaci szereplők több olyan szempontot is említettek, amelyek különbséget jelentenek a magán- és a közszféra gépjármű-beszerzései között.

Elsődleges különbségként a kereskedők, lényegében egybehangzóan, a magánbeszerzési rendszer *rugalmasságát* emelték ki a közbeszerzésekhez képest. Míg a közbeszerzésnél a tartalom kötött, amelyhez az ajánlatkérők jellemzően ragaszkodnak, a magánbeszerzések esetében az ajánlatkérés folyamán is gyakorlati lehetőség van egyeztetésre a felek között a szerződéses feltételek, szállítási határidők és műszaki specifikációk tekintetében. A magánfenntartású ajánlatkérők versenyztetési eljárásai gyakran többfordulós, komplex tárgyalásokkal (pl. használt járművek beszámítása, sokéves karbantartási-, visszavásárlási megállapodások) zajlanak, ahol mindkét fél szempontjai és elvárásai világosabban előtérbe kerülnek a közbeszerzéseknél. Ennek köszönhetően a piaci szereplők álláspontja szerint a magánbeszerzések jogi és pénzügyi szempontból általában mindkét fél részéről lényegesen kockázatmentesebb megállapodást eredményeznek a felek között.

További különbségként említették a piaci szereplők azt is, hogy a közbeszerzések gyakran *szigorúbb műszaki és környezeti előírásokat* tartalmaznak, mivel a közszolgáltatók gyakran olyan járműveket keresnek, amelyek hosszú távon fenntarthatóak, energiatakarékosak és megfelelnek a szigorú szabványoknak (pl. a közlekedésbiztonsági, környezetvédelmi normáknak). A magánszektor gépjárműbeszerzései viszont gyakran sokkal inkább a funkcionalitásra és a költségekre összpontosítanak, kevésbé figyelve a környezetvédelmi szabványokra, amennyiben azok nem relevánsak a cég operatív céljainak szempontjából.

Közfenntartású ajánlatkérők esetében továbbá a *garanciális és karbantartási feltételek* rendkívül fontosak, mivel az állami vagy önkormányzati szervezetek nemcsak a járművek beszerzését, hanem azok üzemeltetését és fenntartását is hosszú távon biztosítani kívánják. A közbeszerzések során ezért gyakran külön figyelmet kell fordítani a járművek életciklus-költségeire és a karbantartásukra is. A magánszektorban viszont a garanciális és karbantartási elvárások rugalmasabbak és gyakran az üzleti igények gyors változásaihoz kell igazodniuk.

A piaci szereplők emellett különbséggként említették azt is, hogy a közbeszerzések gyakran szigorú *fizetési- és kötbér-feltételei* nem tudják rugalmasan kezelni a szállítási láncokból, nyersanyag- és alapanyag-hiányból következő szállítási késedelmeket, míg a magánbeszerzések jobban figyelembe veszik a tényleges lehetőségeket vagy a megváltozott pénzügyi környezet sajátosságait. A közbeszerzések így magasabb, vételárba kalkulált kockázatot jelenthetnek a magánbeszerzésekhez képest.

Végül különbséggként került említésre az is, hogy a közbeszerzések keretében kevesebb lehetőség van a lehetségesen választható termékeket a *kiírás előtt bemutatni*, a felhasználókkal megismertetni, míg a magánbeszerzők akár több járművet fizikailag is megnéznek, kipróbálnak az ajánlatkérés előtt. A magánbeszerzők továbbá szélesebb körben konzultálnak az egyedi műszaki igények megoldási lehetőségeivel (pl. tartozékok, kiegészítők) kapcsolatban, míg a közbeszerzési kiírások jellemzően a korábbi beszerzéseknél vásárolt gépkocsikban megismert megoldásokat tartalmazzák, a technológiai fejlődésből fakadó új megoldásokról pedig esetlegesen nem is tudnak.

7.7. A gépjármű-márkakereskedők érdekképviselői szervezetének tevékenysége

A Gépjármű Márkakereskedők Országos Szövetsége (GÉMOSZ) célja a hazai márkakereskedők összefogása, a szakmán belüli érdekegyeztetés, illetve a márkakereskedők érdekképviselője és érdekvédője Magyarországon és külföldön egyaránt.

A GÉMOSZ feladatának tekinti, hogy érdekképviselőt lásson el, szakmai javaslatokat és segítséget adjon a hatóságok, az állami szervezetek részére. Ennek érdekében megbeszéléseket folytat a társadalmi szervezetekkel, a minisztériumokkal, a hivatalokkal, a Kormánnyal, az autógyártókkal, az importőrökkel, a kamarákkal, valamint arra törekszik, hogy jelen legyen a szakmát érintő törvények, jogszabályok előkészítésénél.

A GÉMOSZ tagja a Cecra európai ágazati szövetségnek, a Stellantis márkákat összefogó AECF európai szövetségnek és a NADA Észak-Amerikai szövetségnek, valamint jó kapcsolatot ápol a Kínai Márkakereskedői Szövetséggel. Ezek a kapcsolatok teszik lehetővé, hogy a GÉMOSZ rálásson a globális autóiipari folyamatokra, mely információkkal hatékonyan tudja segíteni a márkakereskedők munkáját, döntéseit.

Hazai téren a GÉMOSZ együttműködő tagja

- a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségének, amellyel közösen lép fel tanulmányok készítésével az oktatás színvonalának javítása érdekében;
- a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetségének, amellyel közösen lép fel a szürke- és feketegazdaság ellen;
- a Magyar Hidrogéntechnológiai Szövetségnek, az új hidrogén technológia ugyanis érinti az autógyártást is, ezért fontos, hogy a gépjármű-kereskedők első kézből ismerjék meg a legújabb fejlesztéseket;
- valamint a ChinaCham magyar-kínai gazdasági kamarának, amellyel a kínai autók térhódítása indokolja az együttműködést.

A GÉMOSZ a társszövetségekkel együtt dolgozza ki döntéselőkészítő anyagait a szakmát érintő kérdésekben.

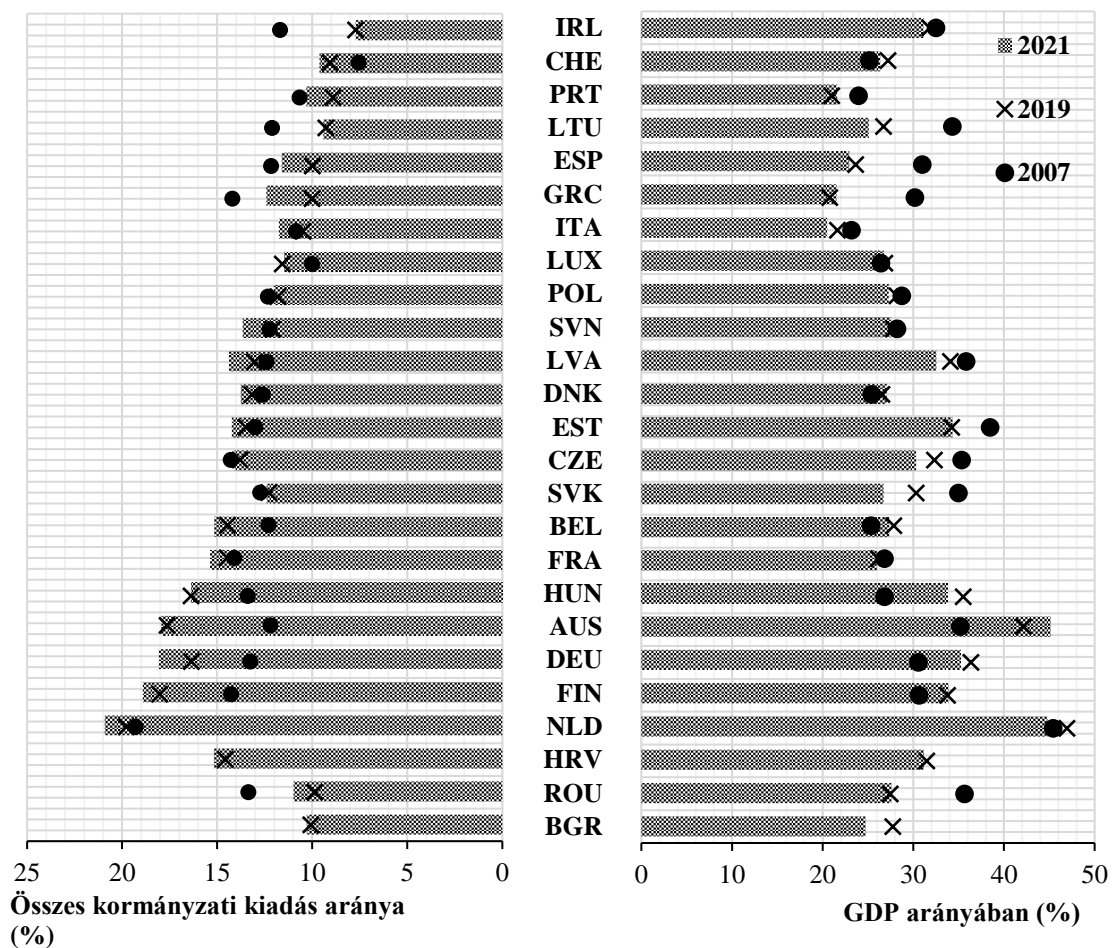
A GÉMOSZ alapszabályában meghatározott céljai közé tartozik továbbá a tagok tájékoztatása és felkészítése a különféle tendereken való részvételre. A szövetség ezért együttműködik egy pályázati céggel, akik a KKV számára megjelenő pályázatokról a GÉMOSZ körleveleiben tájékoztatják a tagokat.

8. Nemzetközi kitekintés

8.1. A közbeszerzések jelentősége az Európai Unióban

A közbeszerzés a gazdasági növekedés és foglalkoztatás egyik fő hajtóereje. Az Európai Unió (EU) bruttó hazai termékének 14%-át, azaz évente mintegy 2 billió eurót fordítanak erre a célra. A közbeszerzés az egységes piac kulcsfontosságú eleme mind a gazdaság, mind az integráció szempontjából, hiszen segítségével a hatóságok a kivitelezési munkálatok, áruk és szolgáltatások beszerzése során a legjobb ár-érték arányt érhetik el. Ahogyan azt az 1. ábra szemlélteti az elmúlt években az EU tagországaira jellemző volt, hogy a közbeszerzési kiadások aránya csökkent vagy a korábbi évekhez képest nem változott a GDP-hez mérten. Csupán két tagországról mondható el, hogy a közbeszerzési kiadásokban folyamatos növekedése figyelhető meg.

1. ábra: EU tagországok³⁰ és Svájc közbeszerzési kiadásai a GDP és az összes kormányzati kiadás arányában [Forrás: OECD]



³⁰ Málta esetében nincsenek, míg Horvátországban és Bulgáriában csak hiányosan állnak rendelkezésre adatok.

2014-ben az Európai Unió több irányelvből álló közbeszerzésre vonatkozó jogi keretének két része is átdolgozásra került: az általánosan alkalmazandó közbeszerzési szabályokat meghatározó 2014/24/EU irányelv, valamint a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló 2014/25/EU irányelv. Az előbbi célja, hogy rugalmasabbá tegye a közbeszerzést; egyszerűsített eljárásokkal javítsa a kis- és középvállalkozások (KKV) hozzáférést a közbeszerzési szerződésekhöz; megkönnyítsék a közbeszerzés stratégiaiabb jellegű alkalmazását; az átláthatóság fokozása; a feddhetlenségre vonatkozó rendelkezések megerősítése a korrupció és a csalás megelőzése érdekében. Az Európai Számvevőszék 2023-as vizsgálata szerint az átdolgozott irányelvek célkitűzései azonban továbbra sem látszanak teljesülni. Továbbá az új irányelvek által kijelölt több kulcsfontosságú szempont esetében is visszaesés figyelhető meg. A Számvevőszék vizsgálatában arra a következtetésre jut, hogy az egységes uniós piacon az elmúlt 10 évben a kivitelezési munkálatokra, árukra és szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződéseknél a verseny mértéke csökkent és a 2014. évi irányelvek hatálybalépésének nem volt kimutatható hatása.

Az Európai Bizottság szerint a közbeszerzések hatékonyságának 1%-s növelésével a tagállamok akár 20 milliárd eurót is megtakaríthatnak, míg a dán versenyhivatal 2015 és 2020 között 2000 dán pályázatra kiterjedő 2024-ben készített kutatásában negatív összefüggést talált az ajánlattevők száma és a közbeszerzési ár között. A kutatásban továbbá megállapították, hogy a kettő között a csökkenő határhaszon elve érvényesül. Átlagban minden egyes új ajánlattevő után 2,5-3%-kal csökken a szerződési ár.

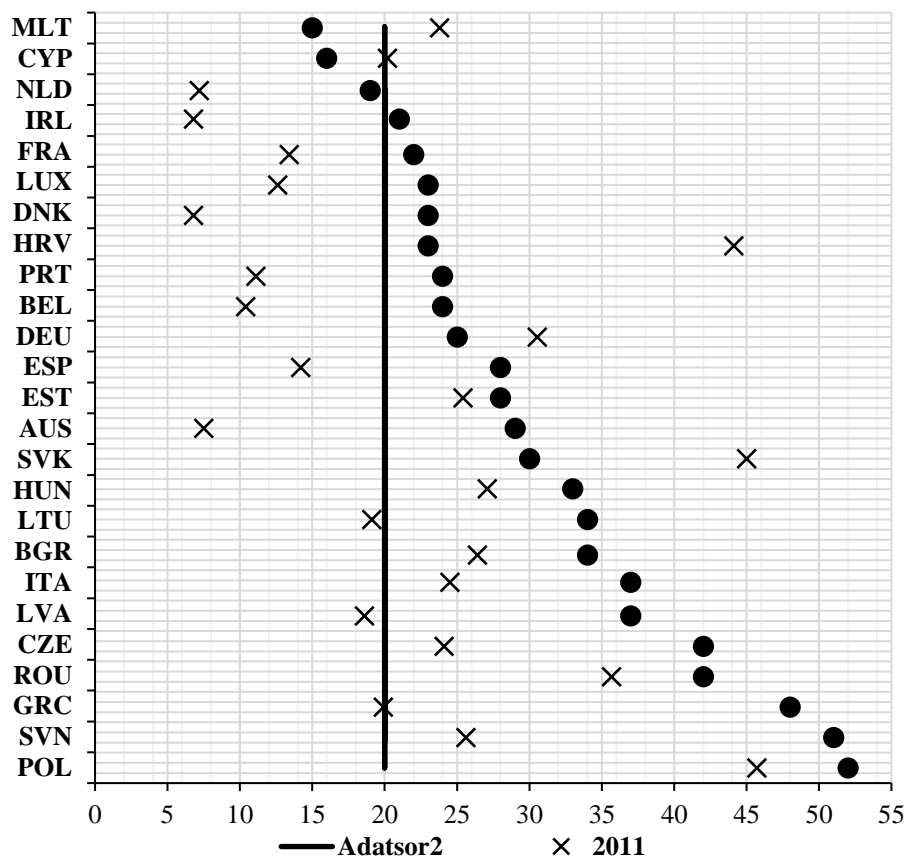
8.2. Az egyajánlatos közbeszerzések aránya az Európai Unió tagállamaiban

2011 és 2021 között az egységes uniós piacon az egyajánlatos közbeszerzések aránya 23,5%-ról 41,8%-ra növekedett. 10 év alatt az eljárásonkénti ajánlattevők száma közel a felére csökkent, így 2021-ben a tagállamok átlagosan 3,2 ajánlattevőt számlálhattak. 2022-ben az egyajánlatos közbeszerzések a megelőző 10 év legmagasabb arányát érték el. A 2. ábra alapján azonban megfigyelhető, hogy 2022-re összesen 3 ország tudta stabilan 20% alatt tartani vagy az alá csökkenteni az egyajánlatos közbeszerzések arányát, míg további 13 országban jelentős hatékonyságnövelésre van szükség. Néhány országon kívül a legtöbb államnak 10 év alatt nem sikerült érdemi fejlődést elérni, egyes esetekben a korábban is magas arány meg is kétszereződött. A tagállamok teljesítményét azonban nehéz összehasonlítani, ahogyan azt a Bizottság 2014-et követő első jelentése is eklatánsan szemlélteti. A tagállamok gyakran nem szolgáltatják megfelelően a nehezen mérhető adatokat, illetve sok esetben azok eltérnek a Tenders Electronic Daily³¹ (TED) adatbázisban közzétett közbeszerzések számától. A Bizottság azt találta, hogy az egyes tagállamok – köztük Magyarország – esetében kiírt közbeszerzések számában közel 20%, míg az odaítélt szerződések esetében 10% különbség is előfordult 2017-ben. A mérési nehézségek mellett a módszertani különbségek is megnehezítik

³¹ A TED adatbázisban az uniós értékhatárokat nem meghaladó közbeszerzések önkéntes közzététele történik, azonban az EU szabályok által nem lefedett közbeszerzések átláthatóságának szignifikáns növelése miatt jó gyakorlatnak tekintett. Ezekre a pályázatokra a nemzeti jogszabályok vonatkoznak, azonban a tagállamoknak ebben az esetben is tiszteletben kell tartaniuk az uniós irányelveket.

az összehasonlíthatóságot, míg tovább rontanak a helyzeten egyes tagállamokra vonatkozó különböző kötelezettségek is.³²

2. ábra: 2011 és 2022 közötti változás az egyajánlatos közbeszerzések arányában az Európai Unió tagállamaiban [Forrás: EU Single Market Scoreboard]



8.3. Az Európai Unió tagállamainak tapasztalatai az egyajánlatos közbeszerzések kapcsán

A Hivatal az alábbiakban azon tagállamok válaszait ismerteti, amelyek rendelkeznek releváns tapasztalattal a témában.

Lengyelország

Lengyelország esetében elmondható, hogy a közbeszerzési eljárások során az ajánlattevők száma alacsony. A lengyel Közbeszerzési Hatóság 2023. évi jelentése szerint az uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzések esetén 2,1, míg az uniós értékhatárt el nem érő közbeszerzések során 2,6 ajánlat érkezik be átlagosan, ami mind a lengyel versenyhivatal, mind a közbeszerzési hatóság álláspontja szerint azt mutatja, hogy alacsony a verseny szintje a közbeszerzési eljárások során. A lengyel versenyhivatal szerint, az alacsony verseny miatt a

³² A Közbeszerzési Hatóság felhívta a GVH figyelmét arra, hogy Ausztria gyakran piaci sajátosságok miatt nem kötelezett az egyes adatok elérhetővé tételére (lásd: Opendender.eu egyes szektorális adatok).

következő okok húzódnak meg: ajánlatkérő által támasztott magas követelmények – főként tapasztalat, pénzügyi és technikai kapacitás – valamint az ajánlatkérők rugalmatlan hozzáállása – magas kötbér, a piaci helyzetben bekövetkező változások miatt a teljesítést követően az árban való teljes rugalmatlanság – akadályozzák a kisebb vagy új vállalkozások közbeszerzéseken való részvételét.

A közbeszerzésekért felelős hatóságok által végzett felmérések alapján a következő az indulást ellenőszönző, vagy korlátozó akadályokat azonosították a lengyel közbeszerzési eljárások kapcsán:

1. az ár kiemelkedő fontossággal bír a nyertes kiválasztása során, így az olcsóbb, de gyengébb minőségű termékek vagy szolgáltatások forgalmazói kerülhetnek előnybe;
2. olyan specifikáció meghatározása, ami egy konkrét ajánlatadó részesít előnyben;
3. túl rövid ajánlattételi határidő;
4. kedvezőtlen szerződési feltételek;
5. az eljárás tisztasága és a nyertes ajánlattevő kiválasztásával kapcsolatos bizalmatlanság;
6. túlzó kötbér kikötése;
7. összetett és terjedelmes ajánlatkérői dokumentumokkal való megismerkedéssel járó erőforrásigény, amelyek minden ajánlatkérő esetén jelentősen eltérnek.

Belgium

A belga közbeszerzési eljárások tekintetében a belga versenyhivatal kiemelte, hogy nem könnyű a KKV-k meggyőzése arról, hogy ők is vegyenek részt közbeszerzési eljárásokon. Ezt mégis úgy próbálják elérni, hogy a nagyobb tendereket több kisebb tételre bontják.

A belga versenyhivatal kiadott egy útmutatót, amelynek célja, egyebek mellett, az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése. Ebben az alábbi ajánlásokat teszik:

1. az ajánlatkérők ne írjanak elő olyan követelményeket, amelyek ésszerűtlen korlátozást jelentenek az indulásra és így a versenyre nézve;
2. határozza meg az ajánlatkérő egyértelműen a követelményeket;
3. az ajánlatkérő tegye lehetővé más országokból való indulást is a közbeszerzéseken;
4. amikor több tételre osztja fel az ajánlatkérő a közbeszerzést, akkor törekedjen arra, hogy az ajánlattevők és a tételek között aszimmetria legyen, mivel a szimmetrikus (azonos méretű, kapacitású stb.) szereplők könnyebben alkotnak kartelleket, illetve a szimmetrikus (azonos értékű, azonos kapacitást igénylő stb.) beszerzési tételek könnyebben feloszthatóak a szereplők között;
5. a tételek száma mindig legyen kevesebb, mint az ajánlattevők várható száma;
6. azon típusú eljárásokban, amelyek a piaci szereplőknek küldött közvetlen ajánlattételi felhívással járnak, ne mindig ugyanazon vállalkozások legyenek felhívva ajánlattételre.

Dánia

A dán versenyhivatal adatai szerint 2017-2021 között átlagosan 3,5 ajánlat érkezett be egy közbeszerzési eljárás során. A versenyhivatal 2024-ben készített tanulmánya arra jutott, hogy minél több ajánlattevő van egy közbeszerzésen, annál alacsonyabb lesz a nyertes ár, ami megerősítette az érdemi és erős verseny jelentőségét a közbeszerzési eljárásokon. A dán versenyhivatal kutatása szerint a kevés ajánlat mögött rejlő ok adott esetben nem a közbeszerzési eljárás sajátosságaiból ered, hanem a piaci struktúrából.

Finnország

A finn versenyhivatal a kórházi eszközök közbeszerzési piacán azonosított problémát az ajánlatok alacsony száma okán. Finnország kormányzati szinten azonosította problémaként az egyajánlatos közbeszerzéseket és prioritásként tűzte ki az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését. Az ajánlatkérőkkel szemben további követelményeket terveznek előírni úgy, mint az előzetes piaci konzultáció, illetve egyetlen ajánlat beérkezése esetén köteleznék az ajánlatkérőt új közbeszerzés lefolytatására.

Lettország

Lettországban az egyajánlatos közbeszerzések magas aránya tapasztalható (2023-ban az összes közbeszerzés nagyjából 26%-a volt egyajánlatos). Ugyan ennek oka szektoronként eltérő lehet, a lett versenyhatóság a következő akadályokat azonosította:

1. A bonyolult közbeszerzési szabályok elriasztják a vállalkozásokat az ajánlattételtől. Egy 2020-as felmérés szerint, Lettorszában csak a válaszadó vállalkozások 16,3%-a tartja azokat kellőképpen egyértelműnek és érthetőnek.
2. Nem elegendő vagy éppen túlságosan részletes leírása az eljárás tárgyáról. A túl általános leírás miatt a vállalkozásoknak esetleg nem egyértelmű, hogy a kínált termék vagy szolgáltatás megfelelő-e az ajánlatkérő elvárásainak. Ha az ajánlatkérő túl részletes leírást ad az eljárás tárgyáról azzal kizárhatja az egyes hasonló terméket vagy szolgáltatást ajánló vállalkozásokat az eljárásban való részvételtől.
3. Nincs elegendő idő az ajánlat kidolgozására. Ez különösen abban az esetben meghatározó, ha az ajánlattevő korábban még nem vett részt közbeszerzési eljárásban, így több időre lehet szüksége, hogy annak működését és szabályozását megismerje.
4. Az inkumbens vállalatok előnye döntő lehet, hiszen ezek a forgalmazott termék vagy szolgáltatás ismeretével könnyebben felelnek meg a közbeszerzési eljárási kritériumoknak.
5. Korrupció. Amikor a kiírást úgy készíti el az ajánlatkérő, hogy az kifejezetten egy konkrét vállalkozásnak kedvez, vagy csak annak teszi lehetővé az indulást.
6. Szektorális szabályok, amelyek automatikusan korlátozzák a versenyt.

A lett közbeszerzési szabályokat 2023-ban változtatták meg, mely alapján a szerződések tárgya szerint a kiírásoknak minden esetben a vállalatok legszélesebb körét kell érintse, ezzel biztosítva a legmagasabb részvételt, így például amennyiben csak egy ajánlat érkezik a

közbeszerzési eljárásra, akkor azt eredménytelenné kell nyilvánítani. További előírás, hogy az ajánlatkérő nem készítheti el úgy a kiírást, hogy az előnyben részesítse az inkumbens szolgáltatókat. A lett hatóság szerint, azonban további változtatásokra lehet szükség a korábbi felmérésük eredményeinek tükrében, mert féltő, hogy a módosítások a színlelt ajánlatok számának növekedéséhez vezet, és nem a valódi, érdemi versenyt fokozzák.

A versenyhivatal keresi azokat az eszközöket, módszereket, amelyekkel növelheti a közbeszerzési eljárásokon a versenyt, így például

- a szerződő intézmények oktatása arról, hogyan biztosíthatják az ajánlattevők lehető legmagasabb részvételét a közbeszerzés megtervezésével;
- a versenyellenes fűzők bejelentésének hangsúlyozása az ajánlatkérő szervezeteknek;
- valamint új intézkedések bevezetése a közbeszerzési kartellek hatékony feltárása érdekében.

Szlovákia

Szlovákiában 2024 júniusában tették közzé a rövid időn belül kiírt közbeszerzések versenykorlátozó hatásáról készült kutatásukat. A szlovák versenyhivatal észlelte, hogy egyes közbeszerzési eljárások során a nagy volumenű és hasonló tárgyú közbeszerzéseket egyidejűleg vagy rövid időközönként írják ki és bonyolítják le. Ez a gyakorlat több problémát is felvetett: a szűk időkeretek miatt a pályázók nem tudtak minden tenderre jelentkezni, és a vállalkozások kénytelenek voltak konzorciumokat létrehozni a részvételhez. A szlovák versenyhivatal szerint tehát a közbeszerzések időzítésénél figyelembe kell venni a potenciális ajánlattevők szabad kapacitásait, és kerülni kell az azonos időben vagy rövid időközönként kiírt nagy volumenű tendereket. A cél, hogy minél több vállalkozó tudjon önállóan indulni, ezzel növelve a verseny intenzitását.

8.4. Legjobb nemzetközi gyakorlatok az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentésére

A 2014/24 EU irányelv több kiegészítő jellegű célkitűzést is magába foglal, amelyek közé tartozik a közvetlen odaítélések nagyobb lehetősége és a szerződések kisebb tételre bontása is. Az utóbbi hozzájárul KKV-k közbeszerzésben való részvételének növeléséhez, egyúttal csökkenti a versenyt a nagy vállalatok által dominált egyes piacokon. Az irányelv arra kötelezi az ajánlatkérőket, hogy fontolják meg a részajánlattétel lehetővé tételét és indokolják meg, ha nem alkalmazzák ezt. Németországban például kötelező a részajánlattétel lehetővé tétele, kivéve, ha gazdasági vagy technikai okok indokolják az ellenkezőjét.

8.5. A személygépjárművek és haszongépjárművek piacára vonatkozó nemzetközi elemzések és gyakorlatok

Spanyolország

A spanyol versenyhatóság (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; CNMC) 2017-ben elemezte³³ az általános államigazgatási szervek járműellátására vonatkozó

³³ INF/CNMC/159/17 sz. jelentés; <https://www.cnmc.es/expedientes/infcnmc15917>

közbeszerzési pályázatok feltételeit. Az elemzés a személygépjárművek beszerzésére fókuszált, ezen belül is elsősorban a keretmegállapodások hatásait vizsgálta, amelyek a beszerzések ésszerűsítését és központosítását szolgálják a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokban.

A CNMC megállapította, hogy a keretmegállapodások – a vélelmezett hatékonysági előnyeik mellett – a piac lezárását is maguk után vonhatják, például a működésüket frissen megkezdő vállalkozások elől.

A CNMC több ajánlást is megfogalmazott a hatékony piaci verseny és a hatékony gazdasági szabályozás szempontjából:

- *Az adatok hozzáférhetősége.* A CNMC azt javasolta, hogy a beszerzésekre vonatkozó információkat egyetlen forrásban gyűjtsék össze. Az információknak emellett hozzáférhetőnek, részletesnek és átláthatónak kell lenniük, hogy statisztikailag feldolgozhatóak legyenek.
- *Előzetes piaci konzultációk.* A CNMC javasolta, hogy az ajánlatkérők előzetes piaci konzultációt, illetve egyéb alternatív módszereket használjanak a piac működésének megismerésére, így mérsékelhető a verseny torzulásának kockázata az ajánlattételi eljárás során.
- *A szerződés céljának igazolása.* A CNMC azt javasolta, hogy az ajánlatkérők alaposan indokolják a beszerzés célját és vizsgálják meg, hogy egyes részeinek megfelelő elhatárolása nagyobb versenyt biztosítana-e. Ennek érdekében a CNMC javasolta az ajánlatkérőknek a hasonló pályázatok eredményeinek közgazdasági szempontú elemzését és ez alapján a beszerzéssel érintett piacok megfelelő elhatárolását.
- *A keretmegállapodásba belépők számának korlátlansága.* A CNMC azt javasolta, hogy (az akkori spanyol szabályozással szemben) ne korlátozzák a keretmegállapodásokhoz csatlakozók számát, mivel a keretmegállapodás célja éppen az, hogy a lehető legváltozatosabb kínálatot biztosítsa, valamint kihasználja a méretgazdaságosság előnyeit. A korlátozás meggátolhatja az új belépők hozzáférését, valamint összejátszásra ösztönözheti az egyes keretmegállapodásokban már részes szereplőket.
- *Gazdasági és műszaki megfelelőségi kritériumok.* Az új vállalkozások piacra lépésének elősegítése és a versenynyomás fenntartása érdekében a CNMC azt javasolta az ajánlatkérőknek, hogy
 - o a gazdasági megfelelőségi kritériumok lehetőleg ne a vállalkozások múltbéli forgalmának volumenére vonatkozzanak,
 - o a műszaki megfelelőség értékelésekor pedig az ajánlatkérők lehetőleg rugalmas módszereket alkalmazzanak.
- *Az ár elsődleges szempontként értékelése.* A CNMC többször is kifejtette elemzésében, hogy a megítélése szerint a beszerzési eljárások során az árnak lényegesen nagyobb súlyt kell biztosítani, mint a többi kritériumnak.
- *A kartellezés kockázatának minimalizálása.* A CNMC azt javasolta az ajánlatkérőknek, hogy az ajánlattételi dokumentációban kifejezetten hivatkozzanak a versenyszabályokra,

hogy ezáltal is erősítsék az ajánlattevők összejátszástól való tartózkodását és önkéntes jogkövetését.

Lettország

A lett Közbeszerzési Ellenőrző Iroda (Iepirkumu uzraudzības birojs) együttműködik az ágazati szövetségekkel annak érdekében, hogy egyes szektorokban javítsa a beszerzések minőségét és javaslatokat adjon a jelentősebb problémák kiküszöbölésére.

Az egyik ilyen terület az gépjármű-értékesítés-, illetve tartós bérlet. Ezen piacokra vonatkozóan a szervezet 2018-ban, a Lett Autószövetséggel együttműködve, tájékoztató anyagot dolgozott ki a közsféra szereplői számára³⁴, amely többek között a jó gyakorlatok összefoglalását, illetve a beszerzések során mintaként felhasználható műszaki specifikációkat és garancia-kikötéseket foglalja magában.

Az ajánlások többek között a következőket tartalmazzák:

- A szabad verseny, a beszállítókkal szembeni egyenlő és tisztességes bánásmód akkor biztosított, ha a piacon a különböző autógyártók által kínált legalább 3-5 modell megfelel a műszaki specifikáció paramétereinek.
- Indokolatlan a műszaki specifikációban olyan információkat szerepeltetni, amelyeket az európai uniós szabályozás nem ír elő a gépjárművek származási dokumentációjában.
- A vevőnek a műszaki leírásban meg kell határoznia a jótállási feltételek minimális követelményeit, és jeleznie kell, hogy a jótállási feltételeknek a jótállási idő alatt változatlanul kell maradniuk, vagy a gépjármű életkorának (futásteljesítményének) növekedésével megengedhető-e a jótállási fedezet csökkentése. A megrendelőnek a műszaki leírásban szükség esetén egyértelműen meg kell határoznia, hogy mely garanciális feltételeknek kell érvényesülnie a jármű első, második, harmadik stb. üzemeltetési évében. A feltételek között az autógyártó/importőr/kereskedő rögzítheti, hogy mely hibákra és milyen esetekben nem érvényes a garancia.
- Az ajánlatkérők részéről a kockázatsökkentést célzó szerződéses feltételek kialakítása nem lehet egyenlő azzal, hogy minden kockázatot áthárít a kereskedőre. Ebben az esetben ugyanis a kereskedők minden előre látható (és előre nem látható) kockázatot beleszámolnak a teljes árba, amely pedig az ajánlatkérő pénzeszközeinek kevésbé hatékony felhasználásához vezet. Az ajánlatkérőnek különbséget kell tennie a saját maga számára előrelátható, de a kereskedő számára nem előrelátható kockázatok és az olyan kockázatok között, amelyek egyik fél számára sem láthatóak előre. Utóbbiakat nem észszerű az ajánlatban szerepeltetni, mivel a kockázati felárak indokolatlanul megdrágítja az ajánlatokat, de valószínűleg nem képes fedezni a veszteséget, ha bekövetkeznek. Nem ésszerű például az ajánlatkérésekben elvárni önrész nélküli biztosítást, vagy aránytalanul hosszú jótállási időtartamot, jelentős szankciókkal.

³⁴ <https://www.iub.gov.lv/lv/automasinu-piegades-un-nomas-iepirkumi>

- A gépjárművek beszerzése esetén a műszaki specifikáció összeállítása lehetőség szerint ne alapuljon kizárólag a korábbi vásárlások műszaki adatain, vagy kizárólag az interneten elérhető információkon.
- Az autókat legalább 3 hónapig gyártják, a könnyű (3,5 tonna alatti össztömegű) haszongépjárműveket 4-5 hónapig. Emellett a speciális felszerelés igénye is meghosszabbítja az autók szállítási idejét. Mindezek figyelembevételével javasolt, hogy az ajánlatkérő mindig legyen tisztában a piaci lehetőségekkel és a kereskedői gyakorlattal.
- Az ajánlatkérőknek tisztában kell lennie azzal is, hogy számos olyan tényező van, amely emelheti az ajánlati árat, mint például a rövid (például 1-2 hónapos) szállítási határidők. Ilyen tényező az is, ha a közbeszerzési szerződés időtartama alatt az eredetileg meghatározott járműmennyiség jelentős csökkentésére van lehetőség – például az ajánlattevőnek 100 gépkocsi árat kell feltüntetnie, ugyanakkor a szerződéstervezet a beszerzendő járművek számának tetszőleges csökkentését teszi lehetővé az ajánlatkérő részére.

Lengyelország

A lengyel versenyhatóság (UOKiK) 2018 decemberétől 2022 májusáig vizsgálta a személygépkocsik értékesítésének és szervizelésének lengyelországi piacát.³⁵ A hatóság a vizsgálat keretében többek között az ország 15 legnagyobb gépjármű-importőrétől gyűjtött információkat, amelyek kiterjedtek

- a személygépkocsik és pótalkatrészek kereskedői viszonteladói árazásával kapcsolatos kérdésekre,
- a márkakereskedői hálózathoz való csatlakozás feltételeire,
- a vállalkozók értékesítési és szervizhálózathoz való kitiltásának kérdéseire,
- valamint a kereskedők személygépjármű-eladási és árképzési adatainak az importőrök felé teljesítendő jelentéseire és információ-szolgáltatására.

Az elemzés eredményeként összesen öt gépjármű-márka (Ford, Nissan, Citroen, DS és Peugeot) importőreinek tevékenységével kapcsolatban merültek fel aggályok. Az érintett márkák lengyelországi importőrei ugyanis korlátozták azon autóvásárlók garancia-jogait, amelyek a hivatalos márkaszervizeken kívül, vagyis független autószerelő műhelyekben ellenőriztették vagy javították az autóikat.

A hatóság versenyfelügyeleti eljáráson kívüli felszólításokat (ún. „puha” versenykorrekciós eszközöket) alkalmazott az érintett importőrök felé, amelyek ennek hatására mindannyian megváltoztatták a kérdéses gyakorlataikat. Az importőrök ennek megfelelően vállalták, hogy a hivatalos márkakereskedői hálózaton kívüli szervizelés a továbbiakban nem eredményezi automatikusan a garanciajogok (vagy azt utólag kiterjesztő szolgáltatásból eredő jogok)

³⁵ https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=18501

elvesztését. A vállalatok a fentiekre vonatkozóan tájékoztatást tettek közzé a honlapjaikon, illetve egyéb csatornákon tájékoztatták ügyfeleiket a változásokról.

A versenyhatóság kiemelte, hogy az aggályosnak talált gyakorlat a garanciális jogok olyan jellegű korlátozását jelenti, amely automatikusan, önmagában a hivatalos márkaszervizben végzett vizsgálatok vagy szervizelés ténye miatt történik. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a független autószerelő műhelyekben folytatott szervizellenőrzéseket és javításokat ne az adott márka szabványainak, előírásainak megfelelően kellene elvégezni. A hatóság felhívta a figyelmet, hogy az ezen előírások megsértésével végzett ellenőrzés vagy javítás jogszerűen eredményezheti a garanciális jogok elvesztését is.

9. Felhasznált irodalom

OECD. (2024). Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement: Reducing Single-bids and Enhancing Supplier Participation, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5d1c1ec1-en>.

Titl, Vítězslav (2023). The One and Only: Single Bidding in Public Procurement, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3954295>

Kornelje Rabuzin, Nikola Modrusan, Maja Cerjan (2024). Using Association Rules in Public Procurement – Identifying Suspicious Single-Bid Tenders, <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3632634.3655853>

Anderson, Robert D, Alison Jones & William E Kovacic, (2024). Basic Elements for Combatting Corruption and Collusion in Public Procurement: Well-Constructed Procurement, Competition, and Anti-Corruption Regimes, <https://doi.org/10.1093/law-ocl/9780192855893.003.0003>

K-M Halonen, R Caranta & A Sanchez-Graells (2018). Transparency and Competition in Public Procurement: A Comparative View on Their Difficult Balance, <https://ssrn.com/abstract=3193635>

Robert D Anderson, Alison Jones & William E. Kovacic (2019). Preventing Corruption, Supplier Collusion and the Corrosion of Civic Trust: A Procompetitive Program to Improve the Effectiveness and Legitimacy of Public Procurement, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3289170.

CPI. Penelope Glosa (2023). Procurement Planning in the EU: assessment from a bid rigging perspective, <https://www.pymnts.com/wp-content/uploads/2023/10/3-PROCUREMENT-PLANNING-IN-THE-EU-ASSESSMENT-FROM-A-BID-RIGGING-PERSPECTIVE-Penelope-Giosa.pdf>

Mabillard, V. & Zumofen, R. (2021). Transparency and Accountability—The Case of Public Procurement Practices in Switzerland. Public Works Management & Policy, <https://doi.org/10.1177/1087724X19898699>

Andrej Fatur (2016.) Procurement and the EU Competition Rules, <https://kluwerlawonline.com/JournalArticle/World+Competition/39.2/WOCO2016033>

Boros Anita (2020). A közbeszerzések alapintézményei, <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/A%20k%C3%B6zbeszerz%C3%A9sek%20alapint%C3%A9zm%C3%A9nyei.pdf>

Gonda Marietta, Varga Ágnes, Várhomoki-Molnár Márta (2021). Közbeszerzés az Európai Unióban, <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/K%C3%B6zbeszerz%C3%A9s%20az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3ban.pdf>

Holakovszki István, Lukács Tibor (2020). A közbeszerzések hazai szabályozása, <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/A%20k%C3%B6zbeszerz%C3%A9sek%20hazai%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1sa.pdf>

Dr. Dezső Attila (2023). Nagykomentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, (Wolters Kluwer Jogtárból elérhető változat)

Rák-Fekete Edina: Az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő kérelmezői jogállása a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban és ennek bírói gyakorlata (Kúriai Döntések, 2020/9., 1294-1300. o.)

Dr. Pfeffer Zsolt: Az ügyfélképeség a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban. Hol húzódnak a kérelmezői beleszólásszabadság határai? I. rész. Közbeszerzési Iránytű, 2024. VI. évfolyam 10. szám 24-48. oldal.