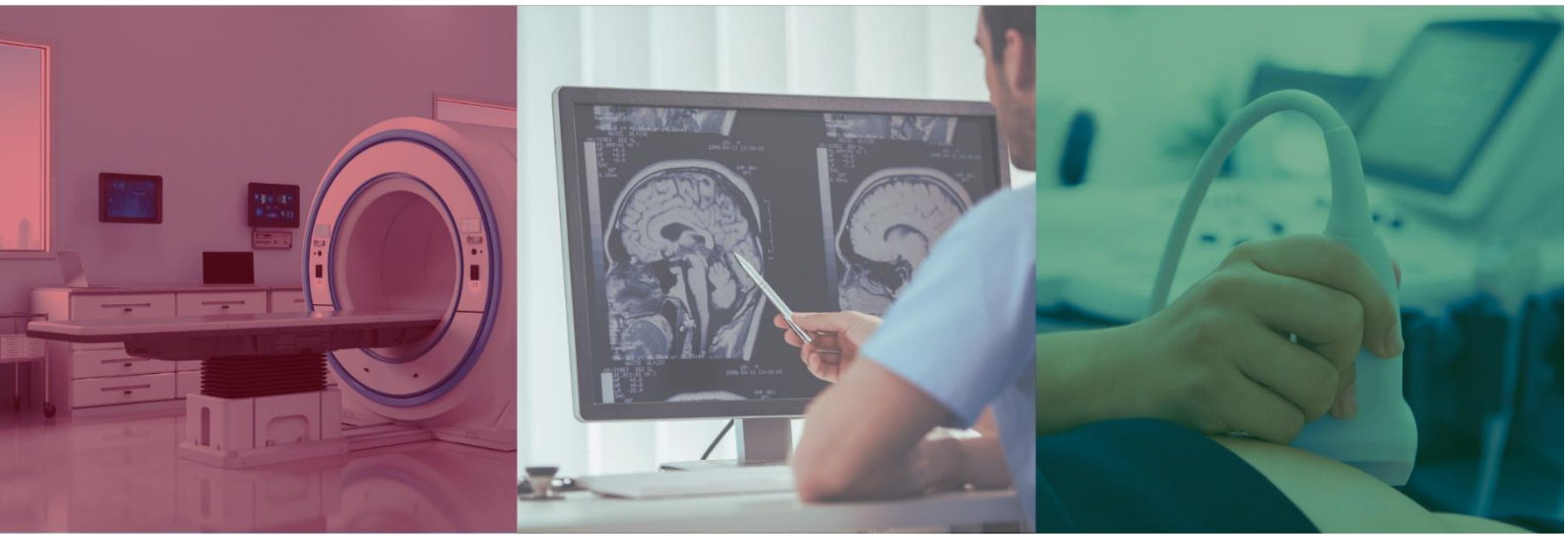
GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL

Jelentés

a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról

Budapest, 2024.



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
      1.3.1. A vizsgálat lényegesebb megállapításai ... 6
      1.3.2. Javaslatok ... 7
2. Az ágazati vizsgálat indítására okot adó körülmények, a vizsgálat célja ... 10
   2.1. A közbeszerzési verseny fokozását célzó kormányzati intézkedések ... 10
   2.2. Az OECD elemzése a magyarországi közbeszerzési verseny fejlesztéséről ... 11
   2.3. Képalkotó diagnosztikai eszközökkel kapcsolatos versenyfelügyeleti eljárás a GVH gyakorlatában ... 11
      2.3.1. A VJ/19/2016. számú versenyfelügyeleti eljárás ... 12
      2.3.2. A bíróság megállapításai a VJ/19/2016. számú versenyfelügyeleti eljárás kapcsán ... 12
   2.4. Az ágazati vizsgálat elrendelése a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán ... 14
   2.5. 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 képalkotó diagnosztikai eszközökre kiírt közbeszerzések ... 19
   5.2. A központosított közbeszerzések ... 19
   5.3. Az előzetes piaci konzultáció ... 19
   5.4. Kiegészítő tájékoztatás ... 21
   5.5. Az előzetes vitarendezés ... 22
   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
      5.6.3. A jogorvoslati eljárások száma az elmúlt időszakban ... 27
   5.7. Az ügyfélképesség ... 28
   5.8. A veszélyhelyzetre tekintettel bevezetett szabályozás ... 29
6. Az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulása ... 31
7. A képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének hazai piaca ... 33

7.1. A képalkotó diagnosztikai eszközök funkciói és típusai ... 33
7.1.1. A képalkotó diagnosztikai eszközök típusai ... 33
7.1.2. Az egyes termékek és terméktípusok differenciáltsága és helyettesíthetősége .. 35
7.1.3. A márkák közötti váltás költségei ... 36
7.2. A képalkotó diagnosztikai eszközök hazai közbeszerzései 2019 és 2024 között .. 37
7.2.1. Az előzetes piaci konzultációk ... 37
7.2.2. A verseny szintje és a beszerzések nagysága ... 37
7.2.3. Az érintett közbeszerzések nyertesei ... 39
7.2.4. A beszerzés becsült és végleges összege ... 41
7.3. Az ajánlattevők jellemzői ... 43
7.3.1. Az érintett piac kínálati oldalának szerkezete ... 43
7.3.2. Piaci változások az érintett időszakban ... 44
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 ... 48
7.4.1. A képalkotó diagnosztikai eszközök közbeszerzéseinek jellemző okai ... 48
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 . 52
7.5. A magánegészségügyi beszerzések eltérései a közbeszerzésektől ... 52
7.5.1. A magánegészségügyi intézmények beszerzési módjai és szempontjai ... 52
7.5.2. A forgalmazók tapasztalatai a magán- és közegészségügyi szereplők beszerzéseinek eltéréseiről ... 53
8. A képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésével kapcsolatos észrevételek a piaci szereplők és az érintett hatóságok részéről ... 55
8.1. A Közbeszerzési Hatóságnak a Gazdasági Versenyhivatal megkeresésére benyújtott adatszolgáltatása ... 55
8.2. A központosított közbeszerzéseket lebonyolító ajánlatkérők észrevételei ... 56
8.2.1. A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság lényegesebb észrevételei ... 56
8.2.2. Az Országos Kórházi Főigazgatóság lényegesebb észrevételei ... 56
8.3. A gyártók és forgalmazók észrevételei ... 57

8.3.1. A központosított közbeszerzésekkel kapcsolatos lényegesebb észrevételek 57
8.3.2. A korrekciós és jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos lényegesebb észrevételek 58
8.3.3. A csomagokba foglalt közbeszerzésekkel kapcsolatos lényegesebb észrevételek 58
8.3.4. A márkaváltásokkal kapcsolatos lényegesebb észrevételek 58
8.3.5. A köz- és a magánegészségügyi szektor beszállítói viszonyaival kapcsolatos lényegesebb észrevételek 58
9. Nemzetközi kitekintés 60
9.1. A közbeszerzések jelentősége az Európai Unióban 60
9.2. Az egyajánlatos közbeszerzések aránya az Európai Unió tagállamaiban 61
9.3. Az Európai Unió tagállamainak tapasztalatai az egyajánlatos közbeszerzések kapcsán 62
9.4. Legjobb nemzetközi gyakorlatok 66
10. 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 kapott[1] arra, hogy átfogó vizsgálatokat folytasson azon ágazatokban, amelyeket az egyajánlatos közbeszerzések problémaköre a leginkább érint.

A Gazdasági Versenyhivatal választása elsőként a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacára esett, tekintettel arra, hogy egyrészt mind a Kormány, mind az általa konzultánsként felkért OECD elemzése az egyajánlatos beszerzésekkel leginkább érintett szektorok közé sorolta, másrészt az elmúlt évek során a GVH egy jelentős közbeszerzési kartellt is feltárt ezen ágazatban, amely a verseny egyeztetett, mesterséges visszafogásával valósult meg.

A Gazdasági Versenyhivatal vizsgálata azt célozta, hogy a hatóság feltérképezze a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi 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 képalkotó diagnosztikai eszközök hazai piacának egyes nagyobb szereplőinél, illetve legnagyobb hazai érdekvédelmi szervezeténél. A versenyhatóság emellett írásbeli adatkérésre kötelezett nagyszámú hazai, képalkotó diagnosztikai eszközök gyártásával vagy forgalmazásával foglalkozó vállalkozást, illetve számos hazai köz- és magánegészségügyi szereplőt. A GVH megkereste továbbá a Közbeszerzési Hatóságot, illetve a Nemzeti Fejlesztési Központot. A vizsgálatban sor került emellett egy nemzetközi kitekintésre is.

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

1.3. Megállapítások és javaslatok

1.3.1. A vizsgálat lényegesebb megállapításai

1.3.1.1. A márkaváltástól való félelem hatása

A képalkotó diagnosztikai eszközök közvetlen felhasználóinak márkaváltástól való félelmének enyhítése, illetve az adott márkákra vonatkozó (felhasználói vagy fenntartói) berögzülések feloldása bővíthetné a beszállítói versenyt, tekintettel arra, hogy a feltárt információk szerint a márkaváltás az érintett piacon általánosságban nem eredményez önmagában sem érdemi felhasználói többletköltséget, sem a képalkotó berendezések eredendő funkcionális eltéréseit.

1.3.1.2. A *csomagajánlat-kérések közvetlen versenyre kifejtett hatásai*

A csomagajánlat-kérések számának csökkentése feltételezhetően megnyitná a versenyt egyes közbeszerzésekért, amelyekben a piaci szereplők nem tudnak racionális módon közvetlen ajánlatot tenni. Ezen beszerzések elvárják, hogy a képalkotó diagnosztikai eszközök piaci szereplői adott esetben a specializált szakmai területüktől távoli termékkörökre vagy szolgáltatásokra is ajánlatot tegyenek, ami számukra az adminisztrációs és egyéb üzleti többletköltségük miatt általában nem megtérülő gazdasági döntés lenne, különösen a kisebb (kevésbé tőkeerős), valamint az egytermékes szereplők számára. A csomagajánlat-kérések felszámolása így feltehetően a közvetlen ajánlattevők számának növekedését eredményezhetné a vizsgált piacon.

1.3.1.3. A műszaki specifikációk szakmai szempontrendszerének összeállítása

A közbeszerzések – különösen a központosított közbeszerzések – esetében a magánegészségügyi szektorhoz hasonlóan 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. Ezen közvetlenebb szakmai párbeszédet elősegítheti egyrészt az előzetes piaci konzultáció állandó, következetes és érdemi alkalmazása a központosított közbeszerzési eljárásokat megelőzően is, másrészt az ajánlatkérők szakmai indokait és szempontjait bemutató, részletes reakciók megfogalmazása és közzététele a konzultációk során felmerülő gyártói-forgalmazói felvetésekre, különösen a műszaki specifikációkat illetően. A közbeszerzések (különösen a központosított közbeszerzések) bizonytalan, előre nem látható tényezőinek „beárazása” a piaci szereplők részéről ugyanis magasabb ajánlati árakat, illetve az ajánlattételi hajlandóság csökkenését, így az ajánlatok száma – és ennek eredményeként a verseny – mérséklődését vonhatja maga után a piaci szereplők részéről.

1.3.1.4. Az eddig megtett jogalkotói intézkedések

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy a képalkotó diagnosztikai eszközök piacára is hatással voltak az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítását célzó 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, hogy az orvosi felszerelések piacán a vizsgált időszak során egyértelműen

csökkent az egyajánlatos közbeszerzések száma, amely valószínűsíthetően a fenti jogalkotói intézkedések hatásaival függ össze.

Megállapítható az is, hogy egyes további, a piaci szereplők által felvetettek szerint az ajánlattételi számot korlátozó faktorok szintén kedvező irányba mozdultak a vizsgált időszakot követően: így például az általuk magasnak tartott jogorvoslati díjak az idei évben csökkentésre kerültek a jogalkotó részéről, bizonyos esetekben kifejezetten jelentős mértékben (50%-al). A GVH megjegyzi, hogy a csökkentést megelőző díjmérték is megfelelt az uniós bíróságok esetjogában megjelölt általános mértékeknek.[2]

A hatályos, 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia intézkedési terve alapján a Kormány felkérte a Közbeszerzési Hatóságot, hogy fokozza az ellenőrzési tevékenységét (több más szempont mellett) az ajánlatkérők részajánlattétel biztosításával összefüggő indokolási kötelezettségének vizsgálatát érintően. Ezzel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság elnöke közleményt adott ki 2024 elején[3], e feladat teljesülését pedig immár rendszeresen nyomon követi a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtásának nyomon követésért felelős Monitoring Bizottság is.

A Korrupcióellenes Munkacsoport 2023. évre vonatkozó jelentésében foglalt javaslata alapján a közbeszerzésekért felelős miniszter emellett 2024. július 15-i hatállyal módosította a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendeletet annak érdekében, hogy a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenysége keretében az előzetes piaci konzultációk lefolytatásának szabályszerűségét is ellenőrizze. A Közbeszerzési Hatóság tehát 2024 nyara óta végzi az az előzetes piaci konzultáció lefolytatására vonatkozó, az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletben foglalt előírások érvényesülését.

1.3.2. Javaslatok

1.3.2.1. Ajánlatkérőknek szóló javaslatok

1. **A GVH javasolja az ajánlatkérőknek a képalkotó eszközökre vonatkozó részajánlattétel lehetővé tételét azon kiírások tekintetében, amelyek ugyanabban az eljárásban párhuzamosan további szolgáltatás- vagy termékkör(ök) beszerzésére irányulnak**. Tekintettel arra, hogy a képalkotó diagnosztikai eszközök piacán szűk keresztmetszetet jelent a kínálati (gyártói/forgalmazói) oldal, javasolt a részajánlattétel lehetővé tételével magasabb számú közvetlen képalkotó-piaci ajánlat elérése, amely így összességében kedvezőbb beszerzést – alacsonyabb árat, illetve magasabb minőségi vagy szolgáltatási jellemzőket – eredményezhet a teljes egybefoglalással járó (pl. adminisztrációs költség-) előnyökhöz képest. Ezen okokból tehát a részajánlat-tétel lehetővé tétele abban az esetben is kedvezőbb végeredménnyel

[2] Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato és társai ítélet, C-61/14, EU:C:2015:655
[3] A Közbeszerzési Hatóság elnökének közleménye, 2024. február 22. https://kozbeszerzes.hu/media/documents/kozlemeny-20240222.pdf

szolgálhat az ajánlatkérő számára, ha egyébként indokolható lenne az eltérő típusú eszközök egyetlen részből álló közbeszerzés keretében történő beszerzése is (pl. azért, mert a különböző típusú eszközök ugyanazon támogatási vagy beruházói projektcélt szolgálják).

2. **A GVH javasolja 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 versenyszféra szempontjainak előzetes becsatornázását segítheti többek között a vizsgálat alapján egyes kiírók által jelenleg is követett gyakorlat, amely szerint az eljárást előkészítő indikatív ajánlatkérések során az ajánlatkérők javaslatokat kérnek a műszaki specifikációkkal kapcsolatban. A GVH ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy az ilyen egyeztetések során különös figyelmet kell fordítani a közbeszerzési eljárás integritásának megőrzésére, az összeférhetetlenségi szabályok érvényesítésére és az esetleges versenykorlátozó behatások elkerülésére. Mindezek érdekében a piaci szereplők és azok érdekképviseleti szervei, illetve az ajánlatkérők közötti kapcsolatfelvételnek transzparensnek és jól dokumentáltnak kell lennie, ideértve azt is, hogy a közbeszerzési eljárás keretében beszerezni kívánt áruk műszaki leírásának összeállításakor kik és milyen minőségben vesznek részt, továbbá, hogy az ő részvételük felvet-e összeférhetetlenségi problémát.

3. **A GVH javasolja 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 javasolja az ajánlatkérőknek, hogy közbeszerzési eljárásaik során széles körben alkalmazzák ezen, ajánlatkérői mérlegeléstől függő eredménytelenségi okot, mivel ez formálisan is kizárja az egyajánlatos közbeszerzések lehetőségét.
   Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet kivesz bizonyos eljárásokat az előzetes piaci konzultáció kötelező alkalmazásának hatálya alól, miközben a feltártak alapján ezen konzultáció megfelelő, érdemi lefolytatása a kivett eljárások során ugyanúgy elősegítheti az objektív szakmai szempontok érvényesülését (így a magasabb

ajánlattételi arányt), illetve a keretmegállapodás alapján lefolytatandó későbbi beszerzési eljárások hatékonyságát.

A vizsgálat során feltártak alapján emellett az előzetes piaci konzultáció megfelelő, nyitott és érdemi alkalmazása általában is alkalmazásra javasolt, mivel nem csupán az ajánlatok számára lehet pozitív hatással, hanem azok minőségére is. Az előzetes piaci konzultáció ugyanis az ajánlatkérői szempontok feltárása és pontosítása révén az igényeihez jobban közelítő termékeket és szolgáltatásokat, a bizonytalan (ajánlattevői oldalról kockázati) faktorok feloldása révén pedig alacsonyabb ajánlati árakat eredményezhet az ajánlatkérők számára.

1.3.2.2. A közbeszerzések kapcsán ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szerveknek szóló javaslatok

4. **A GVH javasolja, hogy a képalkotó 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 ellenőrizzék a különböző termékköröket csomagba foglaló beszerzések jogi megfelelőségét (vagyis az ún. mesterséges egyesítés tilalmának betartását).** A különböző termékkörök megfelelő indokok nélküli csomagba foglalása (részajánlattétel lehetősége nélkül) ugyanis megakadályozza a piaci szereplőket a közvetlen ajánlattételben, ezért alacsonyabb számú, többletköltségekkel növelt ajánlatokat vagy egyajánlatos közbeszerzést eredményezhet.

5. **A GVH javasolja, hogy a Közbeszerzési Hatóság a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 9. § (6) bekezdésében előírt feladatkörében eljárva, 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.** Ezen előírások érvényesülése ugyanis garanciális jelentőségű az előzetes piaci konzultáció jogalkotói céljainak teljesüléséhez, vagyis a közbeszerzési ajánlatok számának emeléséhez.

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 rendelet[4] 6. cikke alapján 2022. áprilisában ún. kondicionalitási eljárást indított Magyarországgal szemben. A jogállamisági feltételességi 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.[5] 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 Terve[6] 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 terv[7] 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 az orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek közbeszerzési főcsoportjába tartozó beszerzések.

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

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

[6] 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

[7] 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről

A cselekvési terv végrehajtásának első évét követően, 2024 tavaszán végrehajtott felülvizsgálata[8] 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 Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) támogatását kérte a hazai közbeszerzési verseny akadályainak felméréséhez, valamint a versenyt serkentő módszerek meghatározásához. Az OECD a Kormány felkérésére készített, 2024-ben közzétett jelentésében[9] – a leginkább érintett ágazatokra fókuszálva – elvégezte a magyarországi közbeszerzési verseny kvantitatív mélyelemzését, illetve értékelte az intézményi és szabályozási kereteket, a verseny lehetséges akadályait, valamint a verseny fokozását célzó kormányzati intézkedéseket.

Az OECD elemzése szerint bár világszerte számos képalkotó diagnosztikai termékgyártó működik, a magyar piac továbbra is korlátozott. Ebben az ágazatban a szerviz- és alkatrészellátás szorosan kapcsolódik az értékesítéshez és csak speciális képesítéssel és engedéllyel rendelkező vállalatok végezhetik, ami tovább korlátozza a piaci versenyt. Ennek eredményeképpen az új gyártók belépése kockázatos vállalkozásnak tekinthető, ami jelentős akadályt jelent az új technológiák bevezetése és a verseny élénkítése előtt. A közbeszerzés nagymértékben meghatározza ezt a piacot, gyakran pedig már a beszerzések kiírásakor egyértelmű, hogy a műszaki leírások melyik vállalat számára előnyösek. Utóbbiakban gyakran olyan paraméterek dominálnak, amelyek eltérnek a betegközpontú megfontolásoktól, mint pl. az eszköz kijelzőjének mérete.

2.3. Képalkotó diagnosztikai eszközökkel kapcsolatos versenyfelügyeleti eljárás a GVH gyakorlatában

A Gazdasági Versenyhivatal az orvostechnikai eszközök, illetve kapcsolódó szolgáltatások közbeszerzésének piacait érintően több versenyfelügyeleti eljárást is lefolytatott korábban. A versenyfelügyeleti eljárások közül a VJ/19/2016. számú eljárás érintette kifejezetten a képalkotó diagnosztikai eszközök piacát.

[8] 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról

[9] 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

2.3.1. A VJ/19/2016. számú versenyfelügyeleti eljárás

A Gazdasági Versenyhivatal által 2016. április 11-én indított VJ/19/2016. számú versenyfelügyeleti eljárás kifejezetten a jelen gyorsított ágazati vizsgálat tárgyát képező, képalkotó diagnosztikai eszközök közbeszerzési piacán megvalósult kartellt vizsgált.

Az eljárás eredményeként a Gazdasági Versenyhivatal 2019. december 19. napján kelt határozatával[10] megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozások a KEOP-5.6.0/E/15-2015 azonosító számú, „*Egészségügyi eszközök energiamegtakarítást célzó beszerzésének támogatása*" elnevezésű pályázati konstrukcióhoz kapcsolódóan kiírt, képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésére szóló közbeszerzési eljárások kapcsán a status quo fenntartására irányuló, az egyes tenderek felosztása révén megvalósuló, versenykorlátozó célú egységes, folyamatos jogsértést tanúsítottak.

Ennek keretében a tenderek kiírását követően a gyártók, valamint a szállítók, disztribútorok a tenderek előzetes felosztására vonatkozó egyeztetések eredményeit alapul véve alakították ki az ajánlati stratégiáikat, illetve folytatták le az ezekhez szükséges egyeztetéseiket.[11] Az eljárásában megállapított tényállás szerint egyes gyártók részt vettek a közbeszerzési eljárás specifikációjának elkészítésében, amit jellemzően forgalmazóikon keresztül juttattak el a kiírókhoz.[12]

A Gazdasági Versenyhivatal a jogsértésért elmaraszt vállalkozásokkal szemben több mint 1,6 milliárd forintnyi bírságot szabott ki.

2.3.2. A bíróság megállapításai a VJ/19/2016. számú versenyfelügyeleti eljárás kapcsán

A Fővárosi Törvényszék a Gazdasági Versenyhivatal határozatával szemben benyújtott jogorvoslat alapján hozott ítéletében (105.K.701.096/2020/104.) részletesen elemezte a versenyfelügyeleti eljárás keretében vizsgált, képalkotó diagnosztikai eszközök közbeszerzési piacát, mint a vizsgált magatartás gazdasági környezetét, különösen az ajánlatkérők oldalán felmerülő információs deficit kérdéskörét. A Fővárosi Törvényszék szerint a fejlettebb technológiai és műszaki ismereteket igénylő MR és CT berendezések esetén az azokat használó egészségügyi intézmények részéről egy avult eszközpark használatából eredően információs deficitje keletkezik a működtetők, használó természetes személyek részéről, amely a gépek újabb és újabb generációhoz képest exponenciálisan nő. Minél inkább régebbi gépeket használnak, annál nagyobb az információs deficit az egészségügyi intézmények oldalán, mivel ténykérdés, hogy gyakorlati tudás – a használat hiányában – nem kapcsolódhat a fejlettebb technológiához (személyi szinten az legfeljebb más jogviszonyban és időben szerezhető meg, pl. több helyen dolgozó személy). Ezzel fordítottan arányosan csökken a közbeszerzési eljárások versenysemleges feletételekkel való kiírásának megvalósítására való képesség, és nő a rászorultság a közbeszerzési eljárásban az olyan közreműködőkre, akik képesek az információs deficitet áthidalni.

A Fővárosi Törvényszék szerint általában igaz, hogy összetett műszaki-informatikai egészségügyi berendezések egyes generációi között meglévő különbségek információs hátrányt

[10] Elérhető: https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2016/vj-1920161405
[11] VJ/19-1041/2016. számú GVH határozat 239. pontja.
[12] VJ/19-1041/2016. számú GVH határozat 598. pontja.

idézhetnek elő a felhasználói oldalon. A kutatási célokra is alkalmas (egyetemen/egyetemi kórházakban is alkalmazott) egészségügyi berendezésekre szintén vonatkoztatható az, hogy az idő előrehaladtával és a gépek egymást követő generációja számának emelkedésével szükségszerűen előáll információs deficit, még ha csökkentebb mértékben is. Az egyetemi/oktató kórházak esetén az információs deficit sajátosan alakul, mivel itt az avult technológiát ellensúlyozhatja a felhalmozott, akár aggregált (az oktatók tudományos tevékenysége, külföldi útjai és külföldi gyakorlatszerzése révén elérhető) szaktudás, amelyek külön szakterületek képviselői részéről összeadódnak. Az információs deficit mértékétől függően, alkalmas annak a helyzetnek az előidézésére, hogy bármely közbeszerzési eljárás alkalmazására kötelezett az eljárása során egy-egy specifikáció, műszaki leírás a versenysemlegességet sértő jellegét esetlegesen ne ismerje fel. Ez a lehetőség fokozza a műszaki-informatikai-orvostudományi kérdésekkel vegyes kiírási folyamatban a kiíró megtévesztésének lehetőségét, a fejlesztések ismerői és értői tehát információs előnyt élveznek.

Jelentősége a meglévő eszközparkhoz kapcsolódó és annak használatára, működtetésére vonatkozó meglévő gyakorlati tudásnak van. Létezhet intézményi preferencia, amelynek kialakulásában jelentősége van szubjektív elemeknek is (meglévő alaptudásra építkezés, a tanulási szükséglethez kapcsolódó racionális megfontolások és kényelmi szempontok (akár lustaság), jó szakmai-emberi kapcsolat a meglévő berendezéseket szervízelő szakapparátussal stb.). Ugyanakkor minél nagyobb az információs deficit, minél több a meglévő berendezések és az újabb, a piacon elérhető eszközök közötti generációs távolság, annál kisebb jelentősége van ennek (az avuláshoz hozzájárul a kapcsolódó szoftverek fejlesztésének, továbbfejlesztésének (hiányzó frissítések) elmaradása is, a többgenerációs különbségek sokszor interoperabilitási problémákat is felvetnek), mivel az áthidalhatatlan problémák (interoperabilitás hiánya) tiszta helyzetet eredményez, egy bizonyos fokon túl már nem hatnak megkötő tényezőként. Minél nagyobb az információ deficit, annál inkább nehézséget jelent a kiíró intézmények számára a kiírási feltételek versenysemleges megfogalmazása vagy az ilyenként kapott segédletek felülvizsgálata során a korlátozó elemek kiszűrése. A helyzet orvoslása többféle, legális eszközzel, megoldással történhet. Ugyanakkor általában is, de felfokozott beszerzési helyzetben (rövid felkészülési idő, kivételes lehetőség) még inkább elfordulhat az orvoslás jogilag nem támogatott, akár a közbeszerzési jogot sértő módon is.

A Fővárosi Törvényszék szerint az információs deficit nem csak a kiíró intézmények, hanem a gyártókon kívüli többi piaci szereplő oldalán is fennállhat, különféle mértékben (lehetséges, hogy a forgalmazó/csomagoló rendelkezik komolyabb szakmai apparátussal is). Az érintett piacon, különösen az MR és CT berendezések terén a tendernyerés piacszerzést, piacbővülést is jelenthet, és a márka iránti bizalom, pozitív tapasztalatok kialakulása alapján más egészségügyi eszközbeszerzési piacra is kedvező hatással bírhat a jövőben. A legújabb termékekhez szükséges ismeretterjesztés a jövő beszerzéseire nézve képes abba az irányba hatni, hogy fokozzon egy esetleges intézményi preferenciát (ami a kifejtettek szerint kisebb információs deficit esetén még inkább érvényesülhet).

2.4. Az ágazati vizsgálat elrendelése a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán

A GVH rendelkezésére álló elemzések, piaci és hatósági információk alapján az orvostechnikai műszerek, és ezen belül is a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének piaca kiemelten kitett az egyajánlatos közbeszerzések okozta versenytorzító hatásoknak. A rendelkezésre álló információk alapján ez a jelenség Magyarország egész területét érintően megfigyelhető.

Az orvosi képalkotó diagnosztikai eszközök kulcsfontosságú elemeit képezik a korszerű egészségügyi ellátás biztosításának. Az ilyen típusú eszközök lehetőséget nyújtanak az egészségügyi szakemberek számára az egyes belső szervek, csontok és szövetek megvizsgálására, és megkönnyítik egyes betegségek és állapotok diagnosztizálását. A legmodernebb orvosi képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzési árai rendkívül magasak lehetnek. Ezen szempontokra figyelemmel a GVH kiemelten fontosnak tartja a képalkotó diagnosztikai eszközök esetében az intenzív és tisztességes közbeszerzési verseny biztosítását, a beszerzési árak alacsonyan tartása és a korszerű egészségügyi szolgáltatás garantálása érdekében.

A fentiek alapján a Gazdasági Versenyhivatal elnökének döntése alapján a GVH 2024. szeptember 24-én gyorsított ágazati vizsgálatot indított a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének magyarországi piacán.

2.5. A vizsgálat célja

A Gazdasági Versenyhivatal vizsgálatának célja, hogy elemezze a képalkotó diagnosztikai eszközök 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: Tpvt.) 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."[13]

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 versenyfelügyleti 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.[14]

A Tpvt. 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

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

[14] Juhász Miklós–Ruszthiné 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. törvény[15] 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.[16] 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 72 órán belül döntenie kell a Tpvt. alapján.

[15] A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény 60–63. §
[16] Tpvt. 43/D. § (1a) bekezdése

4. A vizsgálat módszertana, az egyes vizsgálati lépések összefoglalása

A GVH 2024. szeptember 24-én indította el gyorsított ágazati vizsgálatát.

A versenyhatóság a gyorsított ágazati vizsgálat megindításával párhuzamosan összehangolt, előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatást folytatott le a képalkotó diagnosztikai eszközök hazai piacának egyes nagyobb szereplőinél. A helyszíni információgyűjtés az ágazat legnagyobb hazai érdekvédelmi szervezetét is érintette. A GVH adatgyűjtése elsősorban a piac termékeire és azok helyettesíthetőségére, a szereplők közbeszerzési ajánlatadói magatartásának és döntéseinek mozgatórugóira, illetve az ajánlatkérések szempontrendszereire irányult.

A helyszíni kutatások lefolytatását követően a GVH a fent említett témakörökben írásbeli adatkérésre kötelezett további nagyszámú (több mint 30) hazai, képalkotó diagnosztikai eszközök gyártásával vagy forgalmazásával foglalkozó vállalkozást is.

A piac kínálati oldalát képviselő vállalkozások mellett a keresleti oldalon a hatóság számos hazai közegészségügyi szereplőt és magánegészségügyi szolgáltatót is megkeresett, akik az érintett közbeszerzésekben ajánlatkérőként, illetve a versenypiacon vevőként jelennek meg. Ezen szereplőktől a GVH elsősorban a képalkotó berendezések piacán tapasztalt versenyről, illetve az ajánlatkéréseik (beszerzési eljárásaik) előkészítésének gyakorlatáról igényelt adatokat.

A GVH emellett megkereste a hazai közbeszerzési rendszer ellenőrzését ellátó Közbeszerzési Hatóságot, illetve az uniós támogatásból finanszírozott közbeszerzéseket ellenőrző Nemzeti Fejlesztési Központot, amelyektől az érintett területen az utóbbi években lefolytatott közbeszerzésekre vonatkozó információkat kért.

Az érintett piac hazai vizsgálata mellett a GVH összegyűjtötte és elemezte, hogy az Európai Unió és az OECD tagállamai milyen lényegesebb tényezőket azonosítottak hatósági gyakorlataik során az egyajánlatos közbeszerzések faktoraiként, illetve a tapasztalataik alapján milyen módszerek bizonyultak eredményesnek a mérséklésükre. 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);
- az előzetes piaci konzultáció lefolytatása és a verseny mértéke;
- a legtöbb közbeszerzést nyerő vállalkozások szám- és összegszerű nyerési arányai;
- valamint a becsült 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.

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 CXLIII. 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 képalkotó diagnosztikai eszközökre 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 képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésére kiírt közbeszerzések a Kbt. 8. § (2) bekezdése alapján árubeszerzésnek minősülnek.

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 KEF, mint központi beszerző szerv 2021. január 1-től végzi az orvostechnikai eszközökre vonatkozó központosított közbeszerzési eljárások lebonyolítását. A KEF mint központi beszerző szervezet a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: „KEF Rendelet") 11. § (2) bekezdése alapján 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 rendelet 1. § (2d) bekezdése és az 1. számú melléklet 7.1. pontja alapján az orvostechnikai eszközök – ideértve a képalkotó diagnosztikai eszközöket is – és ehhez kapcsolódó szolgáltatások beszerzése során központi beszerző szervezetként jár el. A KEF jogszabályban meghatározott, a fekvőbeteg ellátó intézmények beszerzéseinek folyamatos biztosítása érdekében folytatja le az eljárásait és köti meg a vonatkozó keretmegállapodásokat, melyekből az intézmények (ideértve az Országos Kórházi Főigazgatóságot is) beszerzési igényeknek felmerülése esetén – megvalósítják beszerzéseiket.

2021. január 1-jét megelőzően ezt a tevékenységet az Országos Kórházi Főigazgatóság (a továbbiakban: „OKFÖ") jogelődje, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ látta el a 2020. december 31.napjáig hatályos, a fekvőbeteg szakellátást nyújtó intézmények részére történő gyógyszer-, orvostechnikai eszköz és fertőtlenítőszer beszerzések országos központosított rendszeréről szóló 46/2012. (III. 28.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése alapján.

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) pontja[17] 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:[18]

- a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás és a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás esetén,
- a Kbt. 104. és 105. §-a szerinti keretmegállapodások megkötésére,

[17] 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.

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

- 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 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 ésszerű határidőn belül, de az ajánlattételi határidő lejárta 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 lejárta 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 érdekképviseleti 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 érdek-képviseleti szervezet az ajánlattételi, vagy részvételi határidő lejárta előtti tizedik napig, gyorsított vagy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban e határidők 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,[19] 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 nyílhat az ajánlat(ok) újraértékelésére. Amennyiben az eljárást lezáró döntés megsemmisítése a nyertes ajánlat

[19] 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 – hivatkoznia kell.

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 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 nehézzé 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 indult 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 fentiektől 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 ügyfélképességű 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,[20] vagy a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki), a befizetett igazgatási szolgáltatási díj háromszázezer forintot meghaladó része a kérelmezőnek a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozatának megküldését követő nyolc napon belül visszajár. Az igazgatási szolgáltatási díj összegéből háromszázezer 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 bevételével 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 szinten[21] 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 visszaélésszerű alkalmazására. A csökkentés egyik fontos eleme, hogy a szabályozás az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok,

---

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

[21] 2024. január 31. napjáig hatályos, a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet.

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.

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.

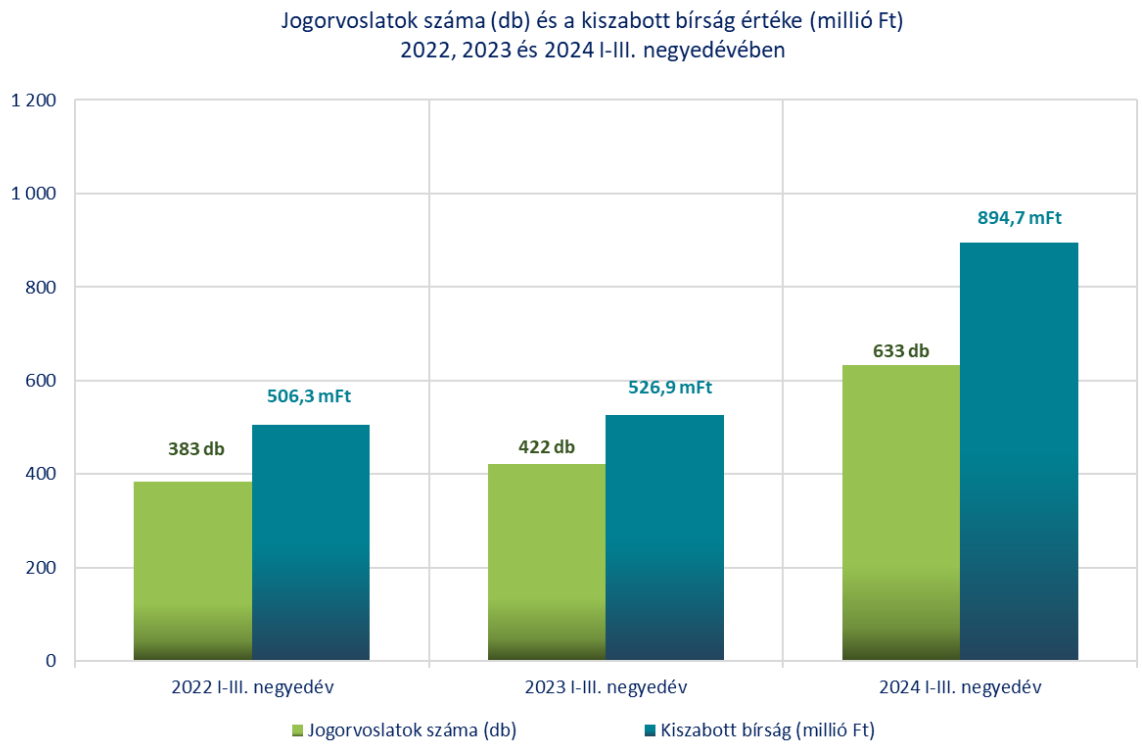
A Kbt. 170. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen nincs helye közigazgatási úton jogorvoslatnak, hiszen a Közbeszerzési Hatóság - és az annak keretében működő Közbeszerzési Döntőbizottság - autonóm államigazgatási szerv. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozatával 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 értékelte, 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.

5.6.3. A jogorvoslati eljárások száma az elmúlt időszakban

Az elmúlt évek adatait tekintve megállapítható, hogy a Közbeszerzési Hatóság előtti jogorvoslatok száma egyértelműen növekedett, a jogorvoslati eljárásokban kiszabott bírságok összegével párhuzamosan. 2024 I-III. negyedévében a jogorvoslatok száma mintegy 50 százalékkal, az utóbbi pedig majdnem 70 százalékkal haladta meg az előző év azonos időszaki értékét és már 2024 első három negyedévét vizsgálva is meghaladták a 2023 év teljes évi értékeit.[22] A jogorvoslatok számának kiugró mértékű megemelkedésére tekintettel így a vizsgálat megjegyzi, hogy a jelenlegi – 2024. februárja óta hatályban lévő – közbeszerzési eljárások igazgatási szolgáltatási díjainak, akár az emelés irányába mutató, felülvizsgálata is indokolt lehet. Ezt erősítheti az is, hogy egyes ajánlatkérői tapasztalatok szerint az érintett piacon érezhetően megnőtt az előzetes vitarendezések és jogorvoslatok száma, ami egyebek mellett a közbeszerzések elhúzódását eredményezheti.[23] A díjmértékek meghatározása kapcsán ismételten kiemelendő, hogy azok sikeres jogorvoslat (vagyis pl. egy valóban versenyszűkítő kiírás) esetén visszajárnak a kérelmezőnek, a piaci szereplők érdekképviseleti kamarái pedig jogorvoslati díj nélkül léphetnek fel a jogsértőnek vélt kiírásokkal szemben[24].

[22] Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2024. I-III. negyedév (Közbeszerzési Hatóság).
[23] Lásd később a jelentés 7.4.4 pontját.
[24] Lásd a jelentés 5.6.1.2 pontját.



Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2024. I-III. negyedév 20. o. (Közbeszerzési Hatóság)

5.7. Az ügyfélképesség

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 akadálya 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 érdekükben 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 jogorvorvoslati eljárás kérelmezésére vonatkozó jogosultságról, vagy az érdek, érdeksérelem 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 egyebet megelőz, 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 érdekeltségét 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

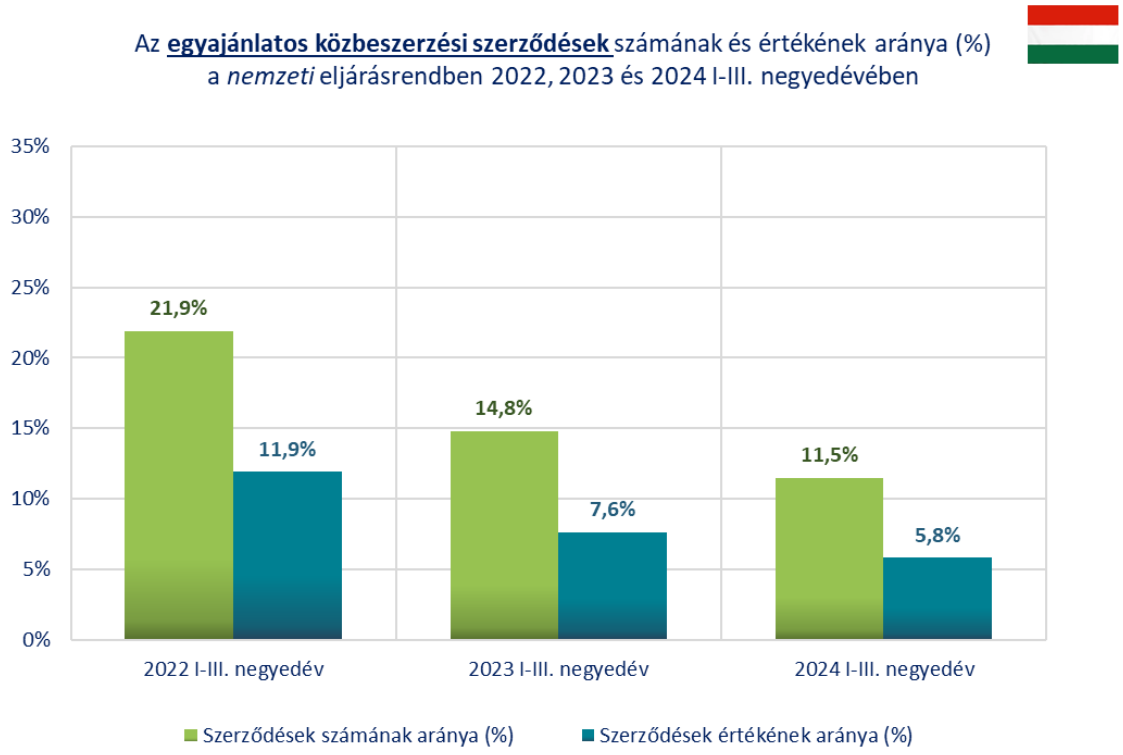
Tekintettel a különböző nemzetközi válsághelyzetekre, az elmúlt években a közbeszerzési rendszer tekintetében több, különleges jogrend keretében bevezetett intézkedés is hatályban volt. Így például 2020. március 20-án lépett hatályban az élet- és vagyonbiztonságot

veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (IV.) szóló 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 keresztüli 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 készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvénnyel beemelte az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 232/E. §-ba.

A vizsgálat során beérkezett kiírói és piaci visszajelzések, valamint más forrásból származó információk ugyanakkor nem utalnak arra, hogy a különleges jogrend keretében bevezetett intézkedések a jelen gyorsított ágazati vizsgálat tárgyát képező területen, azaz a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzése érdekében lefolytatott közbeszerzési eljárások során jelentős hatást gyakoroltak volna.

6. Az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulása

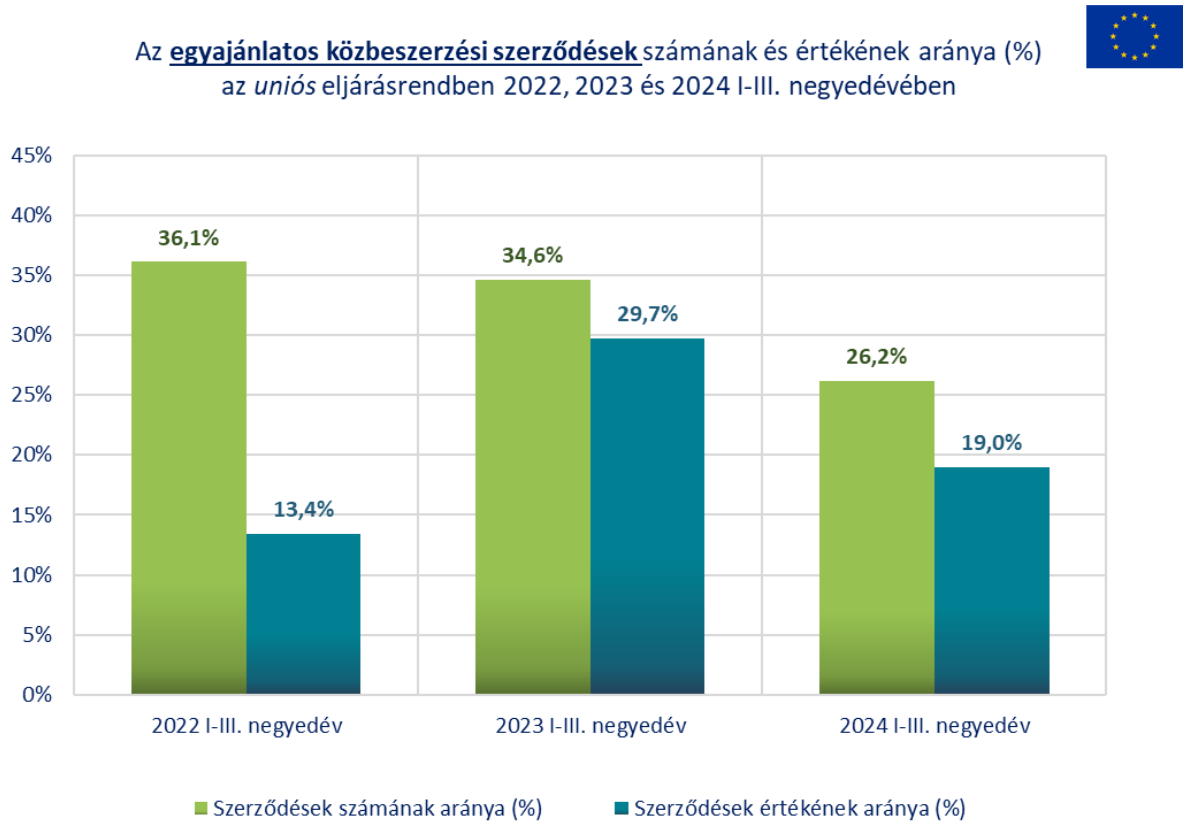
A Közbeszerzési Hatóság közzétett gyorsjelentései[25] alapján megállapítható, hogy az egyajánlatos közbeszerzések száma és értékének aránya a nemzeti eljárásrendben az utóbbi években folyamatos csökkenést mutat.



Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2024. I-III. negyedév 12. 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.[26]

[25] Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2024. I-III. negyedév (Közbeszerzési Hatóság).
[26] Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019 – 2023 (Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2024. február 15.) 39. oldal 46. ábra.



Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2024. I-III. negyedév 12. o. (Közbeszerzési Hatóság)

A vizsgált időszakban az egyajánlatos közbeszerzések száma az orvosi felszerelések közbeszerzéseinek tekintetében is csökkenő tendenciát mutatott, amelyet megerősítenek a GVH-hoz érkezett adatszolgáltatások, illetve elemzések. A 2019. és 2023. közötti időszakban, nemzeti és uniós eljárásrendben együttesen az orvosi felszerelések egyajánlatos közbeszerzéseinek darabszám szerinti arányában 8,2 %-os csökkenés következett be,[27] míg az értékük arányában 11,1% csökkenés következett be.[28]

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

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

7. A képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésének hazai piaca

7.1. A képalkotó diagnosztikai eszközök funkciói és típusai

A képalkotó diagnosztikai berendezések mind technológiai, mind funkcionális szempontból heterogén termékkört képeznek. Felhasználásuk a humán egészségügy széles területét öleli át a sürgősségi betegellátástól kezdve a szakorvosi (pl. belgyógyászati, onkológiai, szülészeti-nőgyógyászati, fogászati) ellátásokon keresztül az orvostudományi kutatásokig, egyes képalkotó eszközöket pedig állatgyógyászati célra is használnak.

7.1.1. A képalkotó diagnosztikai eszközök típusai

A képalkotó diagnosztikai eszközök a következő lényegesebb termékcsoportokba sorolhatóak:

- Röntgen berendezések

A *röntgen* berendezések nagy energiájú elektromágneses ionizáló sugárzást (röntgensugárzást) bocsátanak ki, majd a vizsgált területen áthaladó sugarakat felfogják egy fotófilmmel, vagy digitális szenzorral. A röntgensugárzás mesterséges előállításához használt eszköz a röntgencső.

A röntgennel leggyakrabban a csonttörések típusát és kiterjedését határozzák meg, de használják pl. a tüdőben lévő elváltozások kimutatására is.

- CT berendezések

A *komputertomográf (CT)* berendezés röntgensugarak segítségével részletes képeket készít a test belső szerveiről, ízületi és egyéb szöveteiről. Ezen berendezés keresztmetszeti képet, vagyis egy-egy "szeletet" ábrázol a vizsgált test-tájról, különböző síkokban több képet elkészítve pedig háromdimenziós képek hozhatóak létre vele.

A CT berendezéseket számos orvosi szakterületen használják diagnosztikai és kezelés-előkészítési célokra: többek között onkológiai, kardiológiai, traumatológiai, sürgősségi és ún. érfestéses vizsgálatok elvégzésére; speciális szakágak (pl. szívsebészet) igényeinek kielégítésére; illetve sugárterápiás terv készítésének támogatására.

- MR berendezések

A *mágnesesrezonancia-képalkotó (MR vagy MRI)* berendezések mágneses energiát és számítógép által generált rádióhullámokat használnak a test belsejében található területek feltérképezéséhez. Az MRI a CT-vel ellentétben nem használ röntgensugarakat, ezért nem jár ionizáló sugárzással. Az MRI-szkennerek jellemzően nagy méretű, cső alakú berendezések, amelyek erős mágneses mezők hoznak létre, hogy átmenetileg átrendezzék vele a testben lévő vízmolekulák hidrogénmagjainak ún. mágneses spinjeit. A berendezés ezt követően képeket készít az összehangolt mágneses spinek által kibocsátott jelek alapján.

Az MRI-berendezéseket számos célra használják számos orvosi szakterületen: a mágneses térerősség függvényében jellemzően pl. diagnosztikai vizsgálatokra, magasszintű kardiológiai, ízületi és neurológiai képalkotásra, valamint orvosi kutatások céljára.

- Molekuláris diagnosztikai eszközök (PET és SPECT berendezések)

A *molekuláris diagnosztikai* (vagy ún. nukleáris medicina) eszközök radioaktív anyagokat használnak a szervezetben zajló anyagcsere-folyamatok megjelenítésére és mérésére. A pozitron-kibocsátásos (PET) és egyfoton-kibocsátásos (SPECT) tomográf vizsgálatok során nyomjelző anyagot fecskendeznek a beteg vérébe, amely felhalmozódik a test megfelelő területén. A molekuláris szkennerek érzékelik a nyomjelző anyagok bomlásakor keletkező fotonokat és olyan képeket készítenek, amelyek részletesen bemutatják az anyagcsere- vagy biokémiai aktivitás térbeli eloszlását a szervezetben. Ezen vizsgálatokat általában CT-vizsgálatokkal kombinálva, ún. PET/CT ill. SPECT/CT berendezésekkel végzik, amelyek a molekuláris diagnosztikai és a CT technológiát egyetlen berendezésben egyesítik és az általuk készített felvételeket közös, egymásra helyezett képpé kombinálják.

A molekuláris diagnosztikai képalkotó berendezéseket széles körű diagnosztikai és kezelés-előkészítési célokra használják számos orvosi szakterületen.

- Ultrahang berendezések

Az *ultrahang* készülékek magas frekvenciájú, széles sávú hanghullámokat bocsátanak ki, amelyeket a test szövetei különböző mértékben vernek vissza, a visszaverődő hullámokból pedig a készülékek látható képet alkotnak. Használatukkal megjeleníthető a test belső felépítése, beleértve az ínakat, izmokat, ízületeket, ereket és belső szerveket, így az orvosok megkereshetik az esetleges károsodásokat, sérüléseket.

Az ultrahang eszközöket az egészségügyi intézmények szinte valamennyi részlege használja, mivel konfiguráció függvényében alkalmasak radiológiai, kardiológiai, szülészet-nőgyógyászati, urológiai, neurológiai és ortopédiai vizsgálatok elvégzésére is.

- C-íves sebészeti képerősítők

A *C-íves* (vagy C-karos) berendezések röntgen-alapú, de hordozható és kompakt technológiáját a sebészeti beavatkozások során használják. A berendezés nevét adó, C betűre hasonlító íves és forgatható kialakítása lehetővé teszi, hogy a műtétek alatt különböző szögekből biztosítson valós idejű képalkotást.

A C-íves eszközök elsősorban az ortopédiai- és traumasebészetben segítik az orvosokat, de használják többek között neurológiai, kardiológiai és gasztroenterológiai sebészeti eljárásokban is.

- Angiográfok

Az angiográfia célja, hogy láthatóvá tegyék a test ereit és belső szerveit, különös tekintettel az artériákra, a vénákra és a szívkamrákra. Míg a diagnosztikus jellegű angiográfiát nem invazív eljárással, hanem CT vagy MR technológiával végzik, a pontosabb, de invazív eljárással működő *angiográfok* (vagy röviden angio készülékek) röntgen átvilágítással teszik láthatóvá az érhálózatot, amelybe a verőérbe helyezett katéteren át kontrasztanyagot fecskendeznek.

Az angográfok számos betegség és elváltozás diagnózisát segítenek felállítani, mint például az érelmeszesedés és az érszűkület, a különböző érfal-anomáliák, vérrögök, illetve a gyermekek ereket érintő fejlődési rendellenességei.

- Mammográfok

A *mammográfok* alacsony dózisú röntgensugárzást használnak a mellszövet nagy felbontású képeinek elkészítéséhez. A mammográfok tehát speciális röntgen berendezések, amelyeket úgy terveztek, hogy használatuk a lehető legalacsonyabb sugárterheléssel járjon, célhoz igazodó formai kialakításuk pedig kényelmes legyen a betegek számára.

A mammográfiával kimutathatóak a mellszövet elváltozásai vagy rendellenességei, amelyek daganat vagy más kóros növekedés jelenlétét jelezhetik.

- Csontsűrűség mérő berendezések

A *csontsűrűség mérő* (vagy BMD) berendezések alacsony sugárterhelés mellett képesek meghatározni a test csontsűrűségét, a csontok ásványi anyag tartalmát, valamint a zsír- illetve izomszövetek pontos tömegét és ezek egymáshoz viszonyított arányát.

A csontsűrűség mérők alkalmasak a csontritkulás kimutatására, a combnyaktörés és a csigolyatörések jövőbeni valószínűségének megállapítására, illetve használhatóak sportdiagnosztikai mérésekre is.

7.1.2. Az egyes termékek és terméktípusok differenciáltsága és helyettesíthetősége

A vizsgálat során feltártak alapján a terméktípusok helyettesíthetőségét alapvetően a felhasználói igények – vagyis közbeszerzések esetén az ajánlatkérések műszaki specifikációi – döntik el, ugyanis a tervezett felhasználás határozza meg a terméktől elvárt paramétereket (pl. felbontás, érzékenység, spektrum, betegáteresztő képesség).

Mivel például egy CT-berendezés beszerzésekor egy intenzív osztályra szánt eszköznek lehetővé kell tennie a gyors beavatkozások elvégzését, míg egy onkológiai osztály CT eszközeinek orvosi céljai – így a berendezéssel szembeni elvárások – más jellegűek, így nem tekinthető minden CT berendezés általánosságban egymással helyettesíthetőnek. Az adott igénynek megfelelő berendezések közül azonban a különböző gyártók gépei egyaránt képesek lehetnek lefedni ugyanazt a vizsgálati célt, vagyis az eltérő gyártmányok általában egymással helyettesíthetőek. Az eltérő gyártók azonos felhasználási célú termékei között ugyanakkor lehetnek műszaki különbségek, mivel azonos célt eltérő technológiai megoldásokkal is el lehet érni.

Összességében tehát a felhasználási cél határozza meg az eszközök differenciáltságát, amely az eszköztípusok árainak eltérését is maga után vonja.

A technológia csúcsát – vagyis a legnagyobb felbontású, pontosságú és érzékenységű, így egyúttal legmagasabb árkategóriájú képalkotó eszközöket – a kutatási célú berendezések képviselik. A kutatóklinikák ezen berendezéseket oktatási, kutatás- és fejlesztési, illetve a klinikai (gyógyászati) tevékenység céljából egyaránt felhasználhatják. A magyar kutatóklinikák jellemzően folytatnak gyógyító tevékenységet is a kutatási célra is felhasználható képalkotó berendezéseik felhasználásával.

7.1.3. A márkák közötti váltás költségei

A képalkotó diagnosztikai eszközök piaca kínálati oldalának szereplői lényegében egyetértenek abban, hogy a típusváltások nem járnak számottevő költségekkel, illetve időráfordítással a felhasználók (egészségügyi szolgáltatók) részéről. Ennek okai, hogy egyrészt a képalkotó eszközök felhasználói – vagyis az orvosok és egyéb egészségügyi szakemberek – általában több munkahelyen és számos alkalommal használták-használják a különböző gyártók eszközeit, másrészt pedig az orvostechnikai standardizációnak és a készülékek mögötti informatikai (operációs) rendszerek azonosságainak köszönhetően a különböző gyártmányú eszközök működési folyamatai nagyon hasonlóak. Bár ezen eszközök összetett műszaki szerkezetek, a típusváltással járó átképzést, az új kezelőfelületek megtanulását több piaci szereplő is az autóvezetéshez hasonlította: vagyis, aki szokott gépjárművet vezetni, az márkától függetlenül képes használni a különböző típusokat, márkaváltás esetén is csupán egy rövid időtartamú „átszokás" szükséges számára.

A piaci szereplők becslése szerint márkaváltás esetén a kisebb berendezések (pl. ultrahang, mobil röntgen, C-íves sebészeti röntgen) esetében átlagosan 1-2 munkanap, míg nagyobb berendezések (MR, CT, molekuláris diagnosztikai eszközök) esetén 3-5 munkanap az átképzési idő, amely az érintett egészségügyi dolgozók felkészültségétől, nyitottságától is függ. A képzés költségeit a gyártók jellemzően átvállalják, vagyis a gyártó oktatásért felelős szakértője felhasználói betanítást (applikációs tréninget) tart a vevő egészségügyi dolgozói részére. Ezen applikációs tréningek biztosítását általában az ajánlatkérők maguk is kikötik feltételként a képalkotó diagnosztikai berendezések cseréjére irányuló közbeszerzési tenderekben.

A piac szereplői megjegyezték, hogy a gyors technológiai fejlődés miatt a betanulási idő – így a márkaváltás erőforrásköltsége a szolgáltató számára – magasabb lehet az átlagosnál akkor, ha egy több generációval (10-15 évvel) ezelőtti berendezés kerül lecserélésre. Ebben az esetben azonban az új készülék betanításához szükséges időráfordítás független attól, hogy korábban milyen gyártó készüléke működött, mivel a jelentős technológiai változások miatt még ha ugyanazon gyártó készüléke kerül is telepítésre, akkor sem lenne lényegesen kevesebb idő elsajátítani a működését, mint egy másik gyártmányét.

A szereplők jelezték továbbá, hogy a berendezések több orvos közötti, megosztott használata gyakrabban fordul elő a magánegyészségügy esetén. Ezért a szolgáltató eszközei közötti kompatibilitás (és a korábbival megegyező márka megvásárlása) bizonyos esetekben nagyobb súllyal eshet számításba a magánszféra beszerzéseinél, mivel a vevő számára a betanítás munkaidő-költségei ebben az esetben összeségében megtöbbszöröződnek.

A vizsgálat alapján emellett a különböző típusú fixen telepített képalkotó diagnosztikai készülékek telepítési- és működési (pl. hely-, légtechnikai- vagy elektromos hálózati) igényei eltérhetnek egymástól, ami csere esetén többletköltséget jelenthet az egészségügyi szolgáltatók számára. Ezen költségek azonban nem feltétlenül csak márkaváltás, hanem bizonyos esetekben akár saját márkán belüli gépcsere esetében is felléphetnek.

7.2. A képalkotó diagnosztikai eszközök hazai közbeszerzései 2019 és 2024 között

A GVH a Nemzeti Fejlesztési Központ által rendelkezésre bocsátott adatbázisból összetett, két lépcsős szűrési módszerrel azonosította az érintett időszak képalkotó diagnosztikai eszközökre vonatkozó közbeszerzéseit.

- Első lépésként a vizsgálat kiválasztotta azon kulcsszavakat, amelyeknek alapvető szűrőfeltételként szerepeltek a közbeszerzés tárgyában, illetve az érintett ajánlatrész leírásában (pl. „képalkotó", „röntgen", „MR", „CT", „ultrahang" stb.).
- Ezt követően a GVH kizáró kulcsszavakkal (pl. pl. „gél", „katéter", „PoCT" stb.) kiszűrte azon közbeszerzéseket, amelyek a fenti feltételnek megfelelnek, azonban valamilyen egyéb okból irrelevánsak a gyorsított ágazati vizsgálat szempontjából – így pl. a berendezésekhez kapcsolódó fogyóeszközök, ill. más nem diagnosztikai (pl. terápiás célú, állatgyógyászati, laboratóriumi stb.) berendezések beszerzésére irányultak.

Végül a mintából kikerültek az érvénytelen, illetve a nulla ajánlatos közbeszerzések, illetve közbeszerzésrészek.

A fent leírt lépéseket elvégezve 361 releváns képalkotó diagnosztikai berendezésre vonatkozó közbeszerzésrész állt elő, amelyek 258 közbeszerzéshez kapcsolódtak.

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

7.2.1. Az előzetes piaci konzultációk

Az ábrák egy részén (1. és 2., valamint 5. és 6.) látható, hogy mely esetekben került sor előzetes piaci konzultációra. Az ilyen esetek alapvetően alacsony arányban voltak jelen, a közbeszerzések csupán 7 százalékát, míg a közbeszerzésrészek 8 százalékát tették ki. A közbeszerzések kapcsán ugyan elmondható, hogy az egyajánlatosokhoz képest a több ajánlatosoknál nagyobb arányban voltak olyan esetek, melyeket konzultáció előzött meg, de ez az eltérés nem mondható statisztikailag szignifikánsnak.

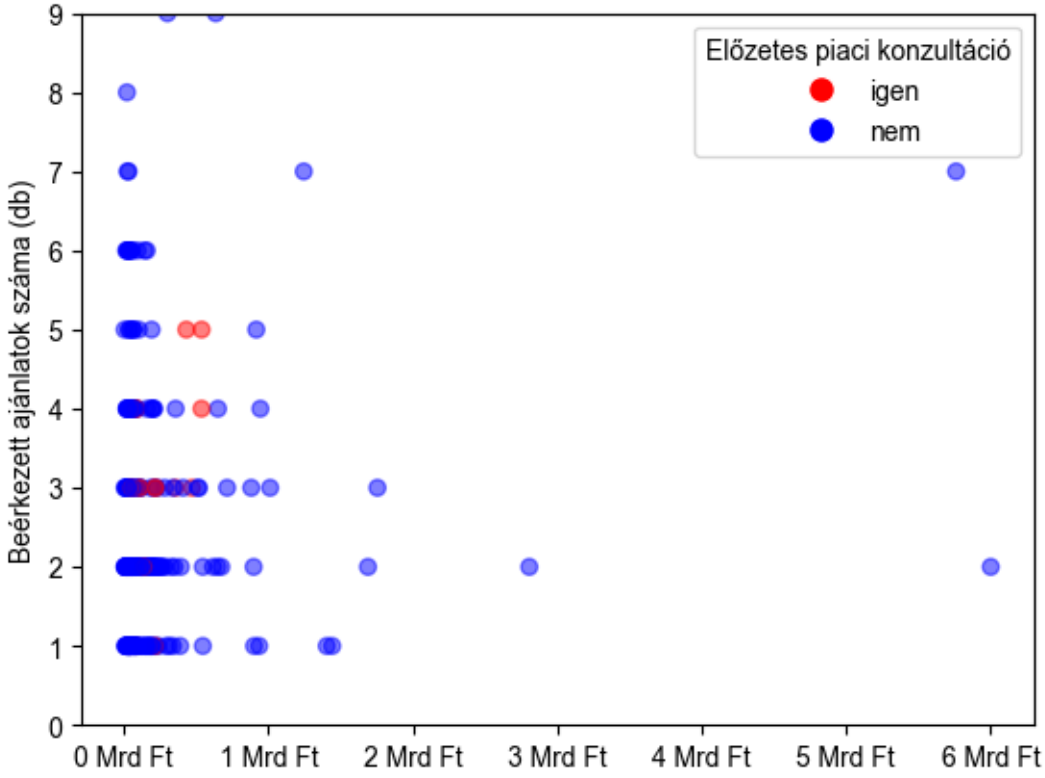
7.2.2. A verseny szintje és a beszerzések nagysága

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.

Elsőként a vizsgált mintákból az adathiánnyal vagy kiugró értékkel rendelkező megfigyelések kerültek kiszűrésre. Az így kapott ábrák alapján látható, hogy a legtöbb eset egy, kettő, illetve három beérkezett ajánlattal bírt, illetve az előzetes piaci konzultáción átesett beszerzések is jellemzően ennyi ajánlatot kaptak. Összeségében egy közbeszerzésre átlagosan 2,8 ajánlat érkezett, míg a közbeszerzésrészeknél 2,3 volt az átlagos ajánlatszám.

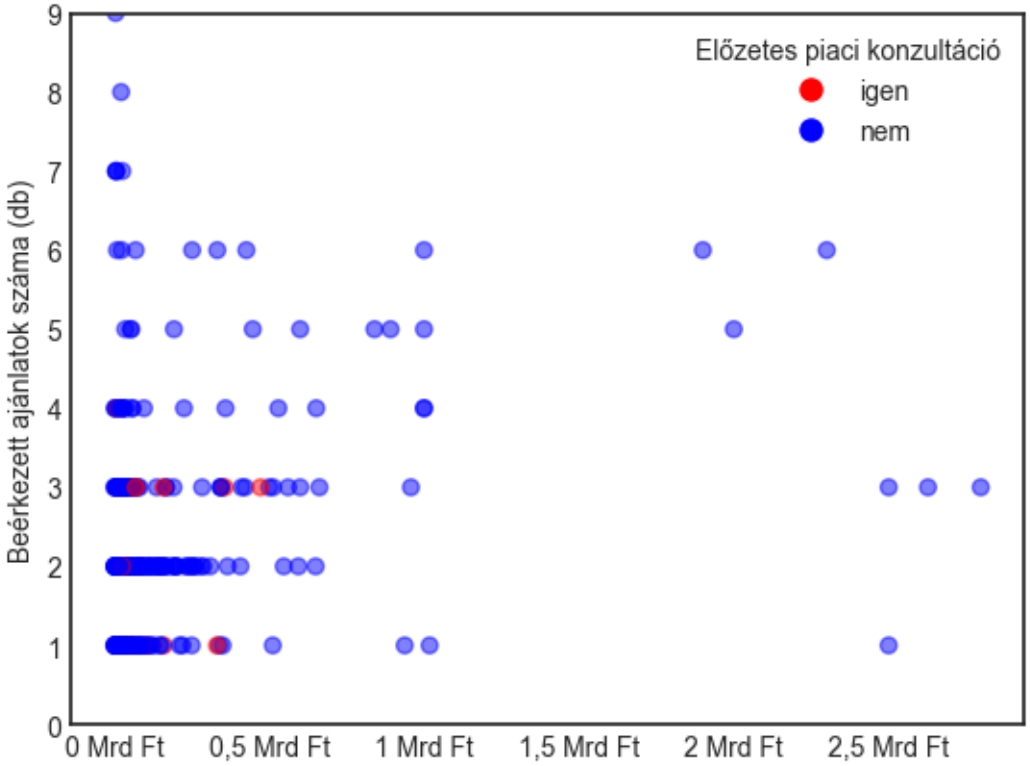
A közbeszerzések méretének vonatkozásában a közbeszerzéseknél 245,6 millió forint, míg a közbeszerzésrészeknél 158,2 millió forint volt az átlagos érték. Kisebb számosságuknak megfelelően a magasabb ajánlatszámú közbeszerzésrészek méretbeli szórása jelentősebb, mint az alacsonyabb ajánlatszámú eseteké. Érdekes módon a közbeszerzések kapcsán ennek ellenkezője nyilvánul meg.

1. ábra: Közbeszerzések nagysága és a verseny szintje[29]



[29] N = 256 (a 10 milliárd Ft feletti közbeszerzések kiszűrésre kerültek az ábra áttekinthetősége érdekében).

2. ábra: Közbeszerzésrészek nagysága és a verseny szintje[30]



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 többi, nagyobb ajánlatszámmal bíró eset átlagos értékei.

7.2.3. Az érintett közbeszerzések nyertesei

A 3. és 4. ábrák a részesedési mutatók alapján legjelentősebb szereplők sorrendjét szemléltetik. A 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.

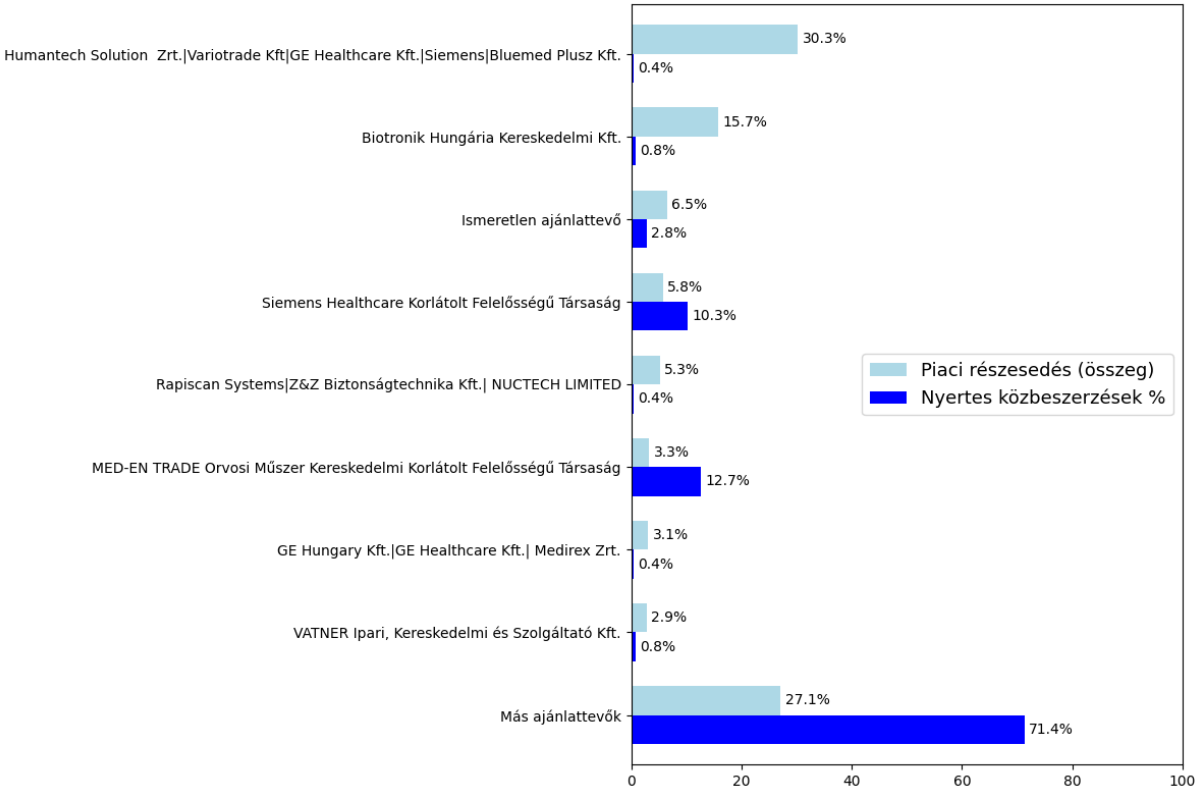
Az ábrák függőleges tengelyein az összeg szerint vett mutató nyolc-nyolc legnagyobb részesedéssel bíró szereplője van feltüntetve, mellettük a többi szereplő összesítve „Más ajánlattevők” néven a tengelyek alján szerepel. A függőleges tengelyeket vizsgálva érzékelhető, hogy sok szereplő úgy lett győztes,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

[30] N = 347 (a 4 milliárd Ft feletti közbeszerzésrészek kiszűrésre kerültek az ábra áttekinthetősége érdekében).

Az ábrák készítéséhez használt minta kapcsán nem történt további szűrés, így meglepő módon a közbeszerzések vonatkozásában előkelő helyen található egy ismeretlen, név nélküli szereplő is (3.ábra).

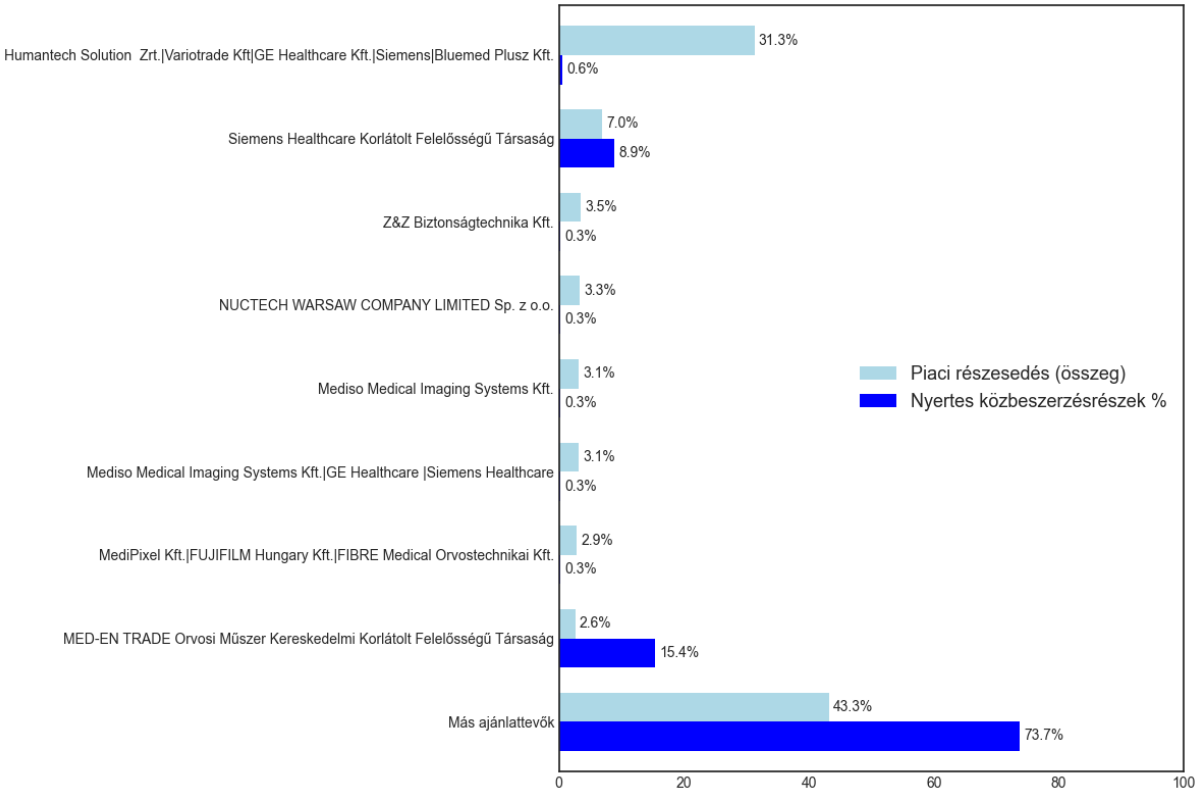
Továbbá elmondható, hogy a két mutató nagysága nem feltétlenül mozgott együtt, hiszen csupán néhány, de jelentős összegű beszerzés elnyerésével már jelentős összeg alapú részesedést lehetett elérni. Az együttmozgás hiányát jól szemlélteti az összeg alapú mutató vonatkozásában mindkét ábrán jelentős előnnyel első helyen álló vállalati kör esete, mely kiugró összeg alapú részesedései ellenére a darabszám alapú mutató vonatkozásában csupán marginális részesedésekkel bírt.

3. ábra: Piaci részesedések a közbeszerzések szintjén[31]



[31] N = 258

4. ábra: Piaci részesedések a közbeszerzésrészek szintjén[32]



A 3. ábra alapján látható, hogy a legjelentősebb szereplők piaci részesedései a teljes piac közel 73%-t tették ki az összegalapú mutató vonatkozásában, ez a darabszám alapú mutatót nézve a piac közel 20 százalékát jelentette. Kiemelendő továbbá, hogy az összeg alapú mutató vonatkozásában az öt legnagyobb szereplő a részesedések 64,1%-val bírt.

Látható, hogy a közbeszerzésrészek (4. ábra) a közbeszerzésekhez képest az összeg alapú részesedések vonatkozásában kevésbé voltak koncentráltak. Az első nyolc szereplő elnyert összegei a részesedések közel 56%-t tették ki, amellett, hogy a gyakorisági mutató vonatkozásában a közbeszerzéseknél látottakhoz hasonló részesedést mutattak. Ugyanakkor, a közbeszerzésrészeknél az első szereplő az összeg alapú részesedések közel harmadával bírt, tehát egyedül nagyobb részesedéssel rendelkezett, mint a többi név szerint feltüntetett szereplő együttvéve.

7.2.4. 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

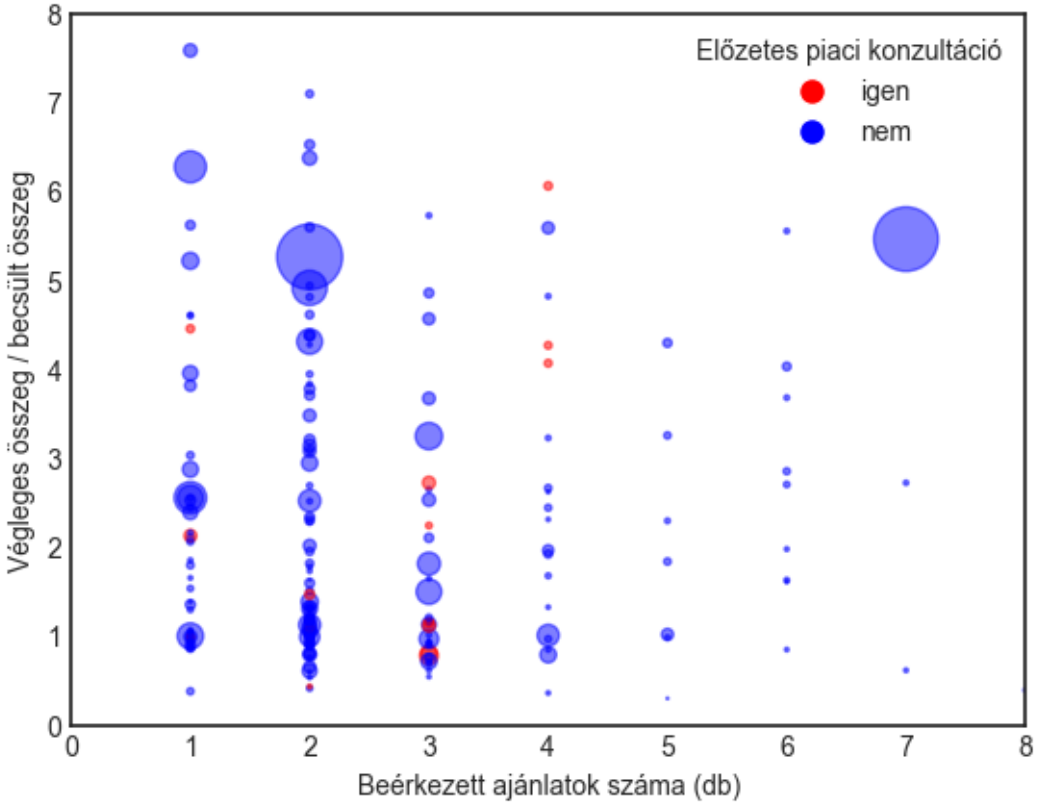
[32] N = 361

nagyságát mutatták. Az adatpontok színe az 1. és 2. ábrákhoz hasonlóan az előzetes piaci konzultáción való részvételt jelzik.

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

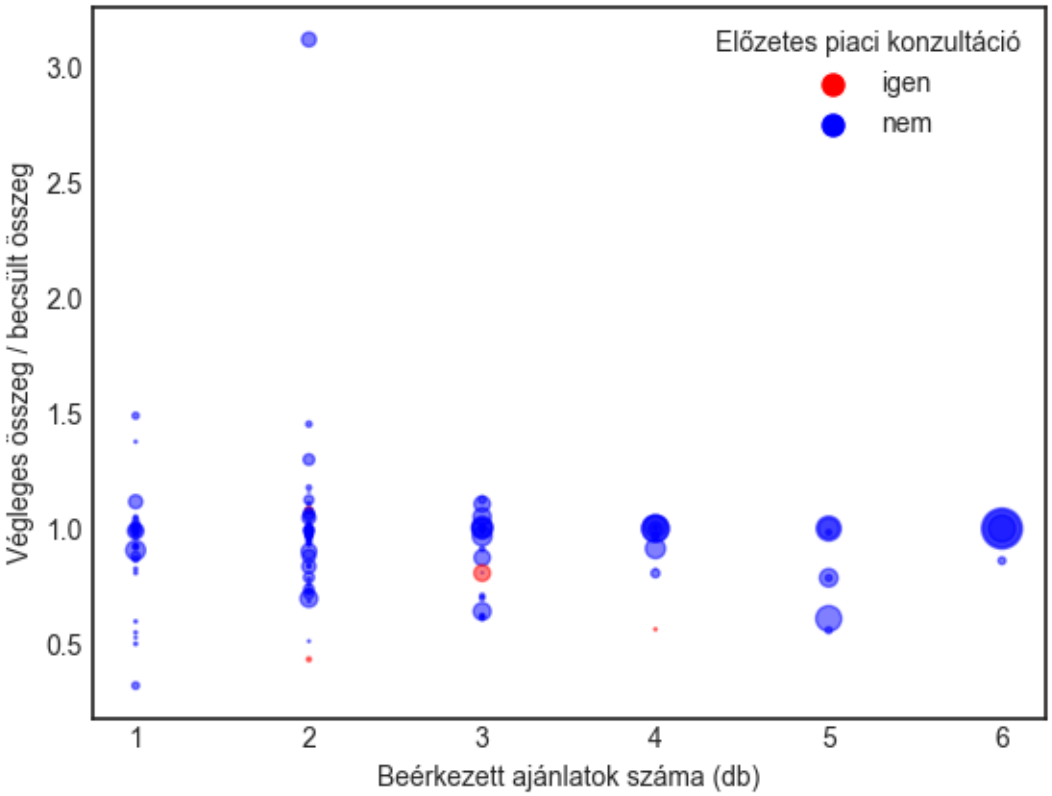
Ezek alapján a közbeszerzések (5. ábra) átlagos elnyert összeg/becsült összeg aránya 2,33 volt, míg a közbeszerzésrészeké (6. ábra) 0,94 volt. Érdekes módon a közbeszerzésrészek esetén alig érzékelhető módon szóródtak az értékek, amellett, hogy közülük az esetek egy nem elhanyagolható része egynél kisebb értékű aránnyal bírt.

5. ábra: Végleges összeg / becsült összeg és a verseny szintje[33]



[33] N = 218

6. ábra: Végleges összeg / becsült összeg és a verseny szintje[34]



Az 5. ábrát szemlélve látható továbbá, hogy az ajánlatszám szerint vett csoportokban (vízszintes tengely) az arányok közel azonos átlagos értékkel bírtak, tehát a többajánlatos közbeszerzések átlagosan nem tértek el az egyajánlatos esetektől. Az ábra alapján még megállapítható, hogy a magasabb aránnyal jellemezhető esetek jellemzően nagyobb méretűek voltak.

A közbeszerzésrészek esetében összeségében hasonló kép rajzolódott ki, mint az 5. ábránál. Az arányok nagyságát jellemzően nem befolyásolta az ajánlatszám, illetve a közbeszerzésrészek mérete, noha a közbeszerzésrészek arányai alapvetően nem, vagy csak minimális mértékben szóródtak.

7.3. Az ajánlattevők jellemzői

7.3.1. Az érintett piac kínálati oldalának szerkezete

A vizsgálat során feltárt információk alapján az érintett piac kínálati oldalán gyártói szinten a nagy berendezések (CT, MR, ill. molekuláris diagnosztikai eszközök) esetében összesen – berendezés-típustól függően – 5-6 piaci szereplő azonosítható, míg kisebb berendezések esetében ennél valamivel több, (szintén berendezés-típustól függően) 10-15 gyártó termékei vannak jelen. A kisebb berendezések gyártói piacán a nagyobb nemzetközi, illetve egyéb jelentősebb európai gyártók termékei mellett megjelennek egyéb távol-keleti gyártók, illetve egy hazai röntgengyártó vállalkozás termékei is.

[34] N = 126

Az érintett piac forgalmazói szintjén a nagy berendezések gyártói közül kettő értékesít közvetlenül a magyar piacon (így indul önállóan közbeszerzéseken), míg a többi jelentősebb gyártó – néhány vállalkozás bizonyos eszköztípusait leszámítva – forgalmazókon keresztül képviselteti magát. A képalkotó diagnosztikai eszközök magyarországi forgalmazói piacán a vizsgálat alapján – berendezés-típustól függően – összesen mintegy 20-30 vállalkozás azonosítható. A feltárt információk alapján az érintett piacon, bár előfordulhatnak, de nem piaclefedő jellegűek a kizárólagos forgalmazási viszonyok. Így ugyanazon gyártó termékét (ideértve a nagy gyártókét) kínálva akár több forgalmazó – sőt, esetenként mellettük közvetlenül maga a gyártó – is indulhat egy-egy közbeszerzési eljáráson, teret adva a márkán belüli árversenynek, illetve a termékekhez kapcsolódó forgalmazói szolgáltatások versenyének.

Az adatszolgáltatások alapján a megkeresett piaci szereplők mindegyike az ország teljes területére rendelkezik szállítási- és szervízkapacitással.

7.3.2. Piaci változások az érintett időszakban

Az érintett időszakban a feltárt információk szerint egy újabb, jelentősebb versenytárs jelent meg a nagy berendezések (korábban 4-5 gyártót számláló) gyártói piacán, míg a kisebb berendezések hazai piaca leginkább számos távol-keleti – elsősorban kínai – márka megjelenésével bővült.

A képalkotó eszközök közbeszerzési piacán, az ajánlattevői oldal szereplőinek tapasztalatai szerint, az érintett időszak tendenciájaként emelhető ki a központosított közbeszerzések térnyerése. Az ajánlattevők beszámolói szerint a megelőző időszakban a legtöbb közegészségügyi szereplő önállóan folytatta le közbeszerzési eljárásait, így maga határozta meg a kiírás során az igényeinek megfelelő műszaki specifikációt és értékelési szempontokat. A gyakorlatban tapasztaltak alapján azonban az érintett időszakkal kezdődően a képalkotó diagnosztikai eszközök önálló beszerzései az egyetemi kórházakra korlátozódtak, míg a közegészségügy többi szereplője immár a központosított tenderek keretében szerzi be a szükséges eszközeit.

Az érintett időszak piaci tendenciájaként említhető még a koronavírus-járvány időszakának hatása, amikor a járvány miatt a piacon több gyár is kapacitás-csökkentésre, illetve teljes leállásra kényszerült, valamint a nemzetközi áruszállítási szolgáltatások is akadoztak. A nagy gyártók az érintett időszakban ezért bizonyos ideig csak korlátozottan (elsősorban saját hazai piacaikra) szállítottak képalkotó diagnosztikai eszközöket.

7.3.3. Az ajánlattételre vonatkozó mérlegelési szempontok

A megkeresett, hazai közbeszerzéseken induló piaci szereplők többsége a releváns elektronikus felületeken (Elektronikus Közbeszerzési Rendszer, Közbeszerzési Értesítő, TED[35] uniós adatbank) monitorozza az érintett piac közbeszerzéseit, néhány szereplő pedig különböző automatikus tenderfigyelő szolgáltatásokat is igénybe vesz, hogy a számukra potenciálisan érdekes tenderekről tudomást szerezzenek.

[35] Tenders Electronic Daily

Az adatszolgáltatások alapján a vállalkozások a szóba jöhető tenderen való indulást elsőként jellemzően abból a szempontból mérlegelik, hogy az általuk forgalmazott termékek megfelelnek-e a tenderben elvárt műszaki tartalomnak. Amennyiben igen, az ajánlattevők mérlegelik a további szempontokat is, mint az esetleges egyéb elvárásoknak (pl. referenciák) való megfelelés, a teljesítési mennyiségek és határidők vállalhatósága a készleteik függvényében, illetve a beszerzés fizetési feltételei.

A piaci szereplők jelezték, hogy a közbeszerzésen való indulás mérlegeléséhez szükséges műszaki specifikációhoz az EKR-portálon már csak úgy férhetnek hozzá, ha jelzik érdeklődésüket a tenderen, amely egyúttal részvételi jelentkezésnek is minősül. Az esetek többségében azonban ez még nem feltétlenül jelent valódi indulási szándékot, hanem csak tájékozódást a beszerzés tárgyának részletes tartalmáról. A vizsgálat megjegyzi, hogy a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről szóló 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat 8. pontjában – 2024. december 31-ei határidővel - felhívta a Kormány a területfejlesztési minisztert, hogy gondoskodjon az EKR olyan irányú fejlesztéséről, amely biztosítja az EKR-ben a közbeszerzési dokumentumok anonim módon történő elérhetőségét.

A központosított beszerzések dinamikus beszerzési rendszerének keretében lefolytatott eljárásokkal kapcsolatban az ajánlattevők továbbá azt is jelezték, hogy a megadott termékkategóriákon belül sok esetben nem egyértelmű a piaci szereplők számára, milyen termékek kerülnek majd beszerzésre a leendő ajánlattételi felhívások keretében, ezért minden szóba jöhető kategóriába kérik a felvételüket. Így azonban az egyes vállalkozások sok esetben olyan dinamikus beszerzési rendszer részesei, amelyben valójában még egyetlen olyan ajánlattételi felhívás sem fordult elő, amely ténylegesen a portfoliójukhoz tartozó eszközt célozna.

7.3.4. A versenyszűkítő műszaki specifikációkkal kapcsolatos tapasztalatok

A vizsgálat alapján több piaci szereplő is találkozott az érintett időszakban olyan, képalkotó eszközökre vonatkozó közbeszerzésekkel, amelyek műszaki feltételeinek valószínűleg csak egyetlen gyártó tud megfelelni. A kiírások kizáró jellege bizonyos paraméterekben mutatkozhat meg: pl. a képalkotó berendezéshez tartozó betegvizsgáló asztal 1-2 cm-es mozgástér-különbségeiben, amely a funkciókat nem befolyásolja, de kizárhat egy vagy több lehetséges gyártót. Mivel a képalkotó termékeknek több száz különböző szempontú műszaki jellemzője van, ez az ajánlattevők álláspontja szerint megkönnyítheti, hogy a kiírók meghatározzanak közülük olyanokat, amelyek kizárják egy vagy több gyártó termékét.

Elmondható ugyanakkor, hogy a megkeresett piaci szereplőknek csak egy része számolt be arról, hogy találkozott már hasonló, versenyszűkítő specifikációkkal. Az adatszolgáltatások során egyes ajánlattevők jelezték azt is, hogy az ajánlatkérők nem feltétlenül a közbeszerzés manipulálásának céljából alkalmazhatnak ilyen szűkítéseket. Mivel ugyanis speciális berendezésekről van szó, amelyeket az egészségügyi intézmények is csak ritkán – jellemzően több évente – szereznek be, ezért előfordulhat például az is, hogy nem megfelelően tájékozódnak az összeállítása előtt, vagy a piaci ismereteik és rutinjuk hiányában egyszerűen kimásolják valamely piaci termék leírásából az abban szereplő adatokat, így akaratlanul is olyan elvárásokat írnak elő, amelyek csak az adott gyártó termékének sajátjai.

7.3.5. Az előzetes piaci konzultációkkal kapcsolatos tapasztalatok

Az érintett piacon 2022 óta kötelező, műszaki specifikációt érintő előzetes piaci konzultáció intézményével kapcsolatban a piaci szereplők részéről nagyrészt egybehangzó válaszok érkeztek a vizsgálat során. Ezek alapján a kiírók jellemzően alkalmazzák ezen intézményt, az ajánlattevők legnagyobb része pedig azt jelezte, hogy amennyiben nyitott a részvétel lehetősége számukra, akkor élni szoktak vele.

A válaszok alapján ugyanakkor a piaci szereplők elsöprő többsége úgy ítélte meg, hogy az ajánlatkérők csak nagyon ritkán módosítják a műszaki specifikáció tervezetét az előzetes piaci konzultáció során érkezett észrevételek nyomán. Mivel az előzetes piaci konzultáció az érintett piacon mára kötelezővé vált, egyes piaci szereplők úgy ítélik meg, hogy az ajánlatkérők az esetek többségében az előzetes piaci konzultációt inkább csak formálisan, a jogszabályi előírásnak való megfelelés érdekében folytatják le, semmint azért, hogy valódi visszajelzéseket gyűjtsenek be a piaci szereplőktől. Ez el is tántoríthatja a piaci szereplőket az előzetes piaci konzultációkon való részvételtől, mivel az észrevételeik elutasítása lényegében előre borítékolható.

Bizonyos szereplők azonban azt is megjegyezték, hogy esetenként láttak már példát a megjegyzések nyomán a műszaki specifikáció módosítására, néhány szereplő pedig úgy vélte, hogy az ajánlatkérők jellemzően figyelembe veszik a piaci szereplők észrevételeit.

7.3.6. A korrekciós lehetőségekkel és jogorvoslatokkal kapcsolatos tapasztalatok

A piaci szereplők lényegében egybehangzó, fokozatos sorrendiségről számoltak be azokban az esetben, ha egy közbeszerzésen az álláspontjuk szerint szakmai (orvosi) szempontból megfelelő termékkel tudnának ajánlatot adni, de a kiírás műszaki specifikációjának valamely szűkítő jellegű kitétele kizárja az általuk forgalmazott berendezést.

- Első lépésként, amennyiben az ajánlatkérő előzetes piaci konzultációt folytat le, a vállalkozások jellemzően konzultációs észrevétel(ek) benyújtásával hívják fel a figyelmét az őket kizáró feltételre, amely nyomán a kiíró módosíthatja az érintett műszaki kikötését;
- majd az ajánlattételi szakaszban a vállalkozások kiegészítő tájékoztatás kérés (a szűkítés indokaira vonatkozó kérdésfeltevés) formájában jelzik ajánlatkérő felé észrevételeinket;
- szintén az ajánlattételi szakaszban előzetes vitarendezési kérelmet nyújthatnak be a műszaki leírás módosításának érdekében;
- végül a vállalkozás a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhat az általa vélt versenyszűkítő műszaki kikötés kapcsán.

A vállalkozások szintén egybehangzó válaszokat adtak arra vonatkozóan is, hogy milyen gyakorisággal és tapasztalatuk szerint milyen eredményességgel veszik igénybe a fenti lehetőségeiket.

A piaci konzultáció során jelzett felvetések, illetve az ajánlattételi szakaszban feltett kérdések (kiegészítő tájékoztatás kérések) az ajánlatkérők felé a piaci szereplők adatszolgáltatásai

alapján gyakoriak; a vállalkozások lényegében az elsődleges, leglényegesebb csatornaként jelölték meg ezen két korrekciós utat.

Az előzetes vitarendezéssel a vállalkozások már jóval ritkábban élnek, mivel, ha a megelőző két módszerrel nem tudták tisztázni a szűkítő kitételt, a tapasztalataik alapján jellemzően nem tartják már megtérülőnek a tenderre fordítandó további energiabefektetést. Azon – kevés számú – adatszolgáltatások alapján, amelyekben a vállalkozások számszerűsítették ezirányú tapasztalataikat, az előzetes vitarendezési kérelmeik csupán néhány százaléka vezetett eredményre – vagyis az érintett, szűkítőnek vélt kitétel módosításához.

Egyes adatszolgáltatások szerint ritkábban döntenek úgy a vállalkozások, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulnak az általuk vélt versenyszűkítő specifikációk miatt. A cégek lényegében egybehangzó véleménye szerint ennek oka, hogy a lehetséges eredményhez (vagyis a tenderen való ajánlattétel lehetőségéhez) viszonyítva a jogorvoslattal járó költségeket irracionálisan kockáztatnák. Egyes piaci szereplők meglátása szerint emellett az érintett szektorban az elmúlt évek döntései nem feltétlenül következetesek, amely tovább növeli a jogorvoslattal való élés kockázatát.

Több piaci szereplő is úgy vélte továbbá, hogy a képalkotó berendezések jellemzően hosszú távú karbantartási (és gyakran bérleti) kapcsolattal járnak a vevővel, viszont egy jogi úton, a szándékaik dacára „rájuk erőszakolt" termék kapcsán valószínűleg nem tudnának megfelelő együttműködési viszonyt kialakítani a felhasználóinkkal. A jogorvoslati csatornák helyett ezért gyakrabban döntenek úgy, hogy más értékesítési irányokra fordítják ugyanezen vállalati erőforrásaikat.

Volt olyan piaci szereplő, aki emellett a jogérvényesítés gyakorlati gátjaként értékelte a közbeszerzési eljárásban az ügyfélképesség – álláspontja szerint – szűk körét: ha pl. a bontást követően egy vállalkozás harmadik a sorrendben, akkor (önmagában) a nyertes ajánlattal szembeni jogorvoslata esetén az ügyfélképessége hiányát állapítanák meg, mivel az első helyezett „kiesése" esetén még mindig csak második lenne – vagyis sikeres jogorvoslat esetén sem lenne érdekelt, szerződő helyzetben.

7.3.7. Az egyajánlatos eljárásokkal kapcsolatos tapasztalatok

A megkeresett piaci szereplők jellemzően egyöntetűen úgy vélték, hogy az érintett piacon ugyan előfordulnak egyajánlatos közbeszerzési eljárások, azonban az arányuk nem tekinthető kiugróan magasnak. Azon szereplők, amelyek beszámoltak időbeli tendenciákról (illetve időbeli bontásban számszerűsítették a bármely cég által egyajánlatosként, vagy egyajánlatos ajánlatrészként elnyert beszerzéseket a részvételükkel lezajlott tendereken), egybehangzóan az ilyen tenderek csökkenéséről számoltak be a 2019 óta eltelt időszakban.

A vállalkozások megjegyezték azt is, hogy a tapasztalatok szerint az ajánlatkérők rendszeresen alkalmazzák a Kbt. opcionális szabályát a kettőnél kevesebb ajánlatot eredményező eljárások eredménytelenné nyilvánítására.

A piaci szereplők több olyan esetet említettek, amikor egy közbeszerzés magasabb valószínűséggel eredményez egyetlen ajánlatot. Ilyen esetek például a meglévő berendezések felújítására vagy bővítésére kiírt beszerzések, amelyeket leggyakrabban kizárólag a gyártó

képes megfelelő módon elvégezni. A kiírók ilyenkor jellemzően egyszerre ajánlatot kérnek mind új készülékre, mind a használt készülék felújítására, hogy megfelelően dönthessenek a két megoldás összevetésével, gazdaságossági és egyéb szempontok alapján.

Szintén egyetlen ajánlatot eredményezhet, ha a beszerzés szempontjából objektív módon elengedhetetlen a meglévő eszközökkel és/vagy rendszerekkel való kompatibilitás, amelynek általában ismételten csak a meglévő termék forgalmazója tud megfelelni. Ezen esetekkel kapcsolatban ugyanakkor a piaci szereplők arra is felhívták a figyelmet, hogy egyes esetekben az egyébként megindokolható márkakompatibilitást elváró ajánlatkérések is szűkítőek lehetnek (pl. a kórház meglévő ultrahangfejével kompatibilis ultrahang-berendezés kikötése, miközben a gép értéke lényegesen magasabb az ultrahangfej értékénél, így összességében irracionális gazdasági döntés az eszközbeszerzést hozzá igazítani).

Előfordulnak olyan esetek, amikor a beszerezni kívánt berendezés egyedülálló tudásszintet képvisel, amelynek nincs potenciális helyettesítője a piacon, például a technológiai újdonságai miatt. Ilyen technikai újdonság a piaci szereplők jelzése alapján a gyakorlatban körülbelül egy-két évente fordul elő (pl. fotonszámláló CT).

A piaci szereplők jelzései alapján általános tendenciaként is elmondható, hogy ahogy a beszerezni kívánt készülék elvárt technikai színvonala közeledik a legmagasabb (kutatási) szinthez, természetszerűleg egyre kevesebb gyártó képes csak teljesíteni a kritériumait. Így ezen berendezéseknél az egyáltalán szóba jöhető ajánlattevők alacsony (2-3 fős) száma értelemszerűen nagyobb eséllyel eredményezi egyetlen érvényes ajánlat beérkezését.

7.4. Az ajánlatkérők jellemzői

7.4.1. A képalkotó diagnosztikai eszközök közbeszerzéseinek jellemző okai

A hazai közegészségügyi szereplők adatszolgáltatásai alapján a leggyakoribb indokuk a képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésére az általuk használt gépek elavulása, öregedése. A szereplők által bemutatott közbeszerzési eljárások bizonyos esetekben 15-20 éves berendezések cseréjét célozták, amelyek az egészségügyi szolgáltatók szerint már szakmailag és műszakilag sem megbízhatóak. Esetenként a gyártó maga jelzi, hogy megszűnik az érintett, elöregedett eszköz műszaki támogatása, amely szükségessé teheti az egészségügyi intézmény számára a lecserélését egy újabb, megfelelő alkatrészellátással és a karbantartási szolgáltatási háttérrel rendelkező gépre.

A második leggyakrabban említett indok a szolgáltatók részéről az egészségügyi szolgáltatások kínálatának növelése és fejlesztése, így például egy új betegellátási tevékenység beindítása vagy egy meglévő terület bővítése.

A beszerzések okai között szerepeltek emellett az érintett egészségügyi intézmény oktatási és kutatási tevékenységének erősítése, illetve általánosabb jelleggel a technológiai innováció követése és ezáltal a korszerű egészségügyi szolgáltatások fenntartása az adott orvosi szakterületeken.

Bizonyos esetekben a közbeszerzések adott formáját vagy időzítését a hazai, illetve uniós pályázati forrásokhoz igazodás is indokolhatja. Így pl. egy adott szolgáltató eszközbeszerzése

már több éve váratott magára a régi diagnosztikai gép meghibásodása (és gazdaságtalan javíthatósága) miatt, az intézmény azonban csak pályázati úton tudott rá megfelelő forrást találni és ennek keretében végezhette el a beszerzését, amint lehetősége nyílt rá.

7.4.2. Külső ajánlatkérői tanácsadók a közbeszerzési eljárásban

Az eljárás során megkeresett közegészségügyi intézmények jellemzően nem vettek igénybe külső műszaki tanácsadót a képalkotó eszközök beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárások során, mivel a megítélésük szerint eleve rendelkeztek a megfelelő szakértelemmel rendelkező személyekkel – így elsősorban az adott szakterület orvosaival vagy műszaki osztályvezetőivel. A válaszok alapján ezen intézmények csak a nagyobb, komplex (pl. építési beruházással járó) projektek esetén vonnak be külső szakmai tanácsadót.

Az egészségügyi intézményi beszerzőkkel szemben a központosított beszerzéseket lefolytató szereplők (Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság, Országos Kórházi Főigazgatóság) viszont jellemzően igénybe vesznek külső szakmai szakértőt vagy tanácsadót a közbeszerzési kiírások összeállításához, mivel oldalukról a szükséges, összetett és speciális szakmai ismeretek nem feltétlenül állnak rendelkezésre. A központosított beszerzők külső szakmai támogatását számos beszerzés esetében a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság által alapított Egészségügyi Szolgáltató Zrt. és más állami szervezetek szakértői biztosították, míg ritkább esetekben a versenyszféra szereplői.

7.4.3. Az ajánlatok számát befolyásoló tényezők az ajánlatkérők tapasztalatai szerint

Az érintett ajánlatkérői oldal lényegében egyetértett abban, hogy a képalkotó diagnosztikai eszközök az orvosi felszereléseken belül is kiemelten speciális termékcsoportot képeznek, amelyeket eleve csak meglehetősen kevés gazdasági szereplő gyárt, illetve forgalmaz, ezért a kínálati piacuk szűk. Ez kiemelten igaz egyrészt a komplex vagy egyedi technológiájú készülékekre (pl. CT, MR, 2-és 3 detektoros SPECT, egy- és kétirányú angio, illetve fókuszált ultrahang eszközökre), másrészt a tudományos kutatások céljára beszerezni kívánt, csúcstechnológiájú (legmagasabb kategóriájú, legkorszerűbb és legjobban felszerelt) eszközökre, amelyek gyártóinak száma az ajánlatkérők tapasztalatai alapján kettő és négy között mozog. Így ezen eszközök magyarországi forgalmazói között jelentős létszámú verseny valószínűleg nem teremthető.

Az ajánlatkérők több tényezőt említettek, amelyek meglátásuk szerint befolyásolhatják – vagy a vizsgált időszakban befolyásolhatták – az ajánlatok számát a képalkotó eszközök beszerzései során.

Bizonyos érintett eljárások már meglévő berendezésekhez illeszkedő eszközök (pl. ultrahang vizsgálófejek) beszerzésére irányulnak, így a verseny eleve csak ezen gyártó forgalmazóira – vagyis időnként egyetlen vállalkozásra – szűkül.

Az ajánlattevők számát emellett nem csupán a berendezések különböző műszaki specifikációi befolyásolják, hanem a megrendelő hozzá kapcsolódó szolgáltatás-igényei (garancia, karbantartás, alkatrész-ellátás, stb.) is. A képalkotó diagnosztikai eszközök jellemzően hosszú fenntartású berendezések, a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatás-elvárások pedig magas szaktudású humán erőforrást, valamint készletezési erőforrásokat igényelhetnek a forgalmazók

részéről, amelyet valószínűsíthetően nem minden potenciális ajánlattevő képes egyformán vállalni.

Említésre került továbbá tényezőként, hogy a képalkotó diagnosztikai eszközök magas árára és a közegészségügyi rendszer finanszírozási problémáira tekintettel ezen beszerzések időnként speciális pénzügyi konstrukciókkal zajlanak (pl. hosszú távú bérlés). Ez azonban szintén szűkítheti az ajánlatok számát, hiszen az eszközök nagy értéke és több éves megtérülése miatt csak a megfelelően erős pénzügyi háttérrel rendelkező, illetve banki előfinanszírozást vállaló ajánlattevők tudnak rá ajánlatot tenni.

Emellett egyes ajánlatkérői vélekedések szerint a vizsgált időszak alatti koronavírus-világjárvány és az utolsó évében indult orosz-ukrán háború is negatívan befolyásolta a gazdasági szereplők ajánlattételi hajlandóságát, a magas euró-árfolyam, az ellátóláncok akadozása, valamint az alapanyagok és gyártói kapacitások hiánya miatt.

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

Ezen kérdéskör kapcsán az ajánlatkérők között nem mutatkozott egyetértés: nagyjából ugyanannyi szereplő vélekedett úgy, hogy az ajánlatok számának növelése pozitív hatással van a közbeszerzés hatékonyságára (vagyis elsősorban a beszerzési árra, illetve a beszerzett termék és szolgáltatás minőségére), mint ahányan úgy értékelték, hogy a közbeszerzési verseny növelése ezen területen vélhetően nem jár érdemi pozitív hatásokkal.

Az ajánlatkérők egy része (köztük a központi beszerzők) úgy vélik, hogy a képalkotó diagnosztikai eszközök közbeszerzései hatékonyabbá válnának a verseny erősödésével. A nagyobb számú ajánlatból történő választás ugyanis számukra vélhetően kedvezőbb feltételeket – így elsősorban alacsonyabb árakat – eredményezhet.

Azon egészségügyi intézmények, akik szerint az ajánlatok számának növelésével vélhetően nem erősíthető a közbeszerzési hatékonyság, elsősorban az előző pont elején írtakra alapozták álláspontjukat – vagyis arra, hogy mivel ezen piacon nagyon kevés a gyártó és forgalmazó, a legtöbb beszerzés esetében az ajánlatok gyakorlatilag már most is lefedik a teljes piaci kínálatot. Ezért a véleményük szerint általában nem vonhatóak be a közbeszerzési versenybe olyan további érdemi szereplők, aki jelentősen kedvezőbb ajánlatot tehetnének.

Egyes szereplők vélekedése alapján emellett a hatékony közbeszerzés ezen termékkörben leginkább akkor valósul meg, ha a beszerzett eszközök hosszú távon képesek a felhasználói igényeket kiszolgálni. Ezért pl. azon tendencia, hogy a hagyományos európai márkák mellett megjelentek a kínai és egyéb távol keleti termékek, amelyekbe akarnak törni a piacra, inkább problémákat, mint hatékonyság-javulást jelenthet a képalkotó eszközök beszerzésének terén.

Az ajánlatkérők részéről továbbá érkezett olyan vélemény is, amely szerint az érintett piacon az ajánlattevők között kiélesedő konkurenciaharc már jelenleg is nehézségeket jelent a közbeszerzések lebonyolítása terén, mivel a tapasztalatok alapján érezhetően megnőtt az előzetes vitarendezések és jogorvoslatok száma. Az ajánlattevők számának megemelkedése tehát az előnyei mellett hosszú távon inkább kockázatot jelenhet az intézmények

működőképességének fenntartására nézve, mivel elhúzódó közbeszerzéseket eredményezhet és növelheti az eredménytelen eljárások számát.

7.4.5. Ajánlatkérői gyakorlatok az ajánlatok számának növelésére

A vizsgálat során megkeresett egészségügyi szereplők több módszert is alkalmaztak az ajánlatok számának maximalizálására.

A legalapvetőbb gyakorlat ezen célra a közbeszerzés műszaki specifikációinak optimális kialakítása – vagyis olyan összeállítása, hogy a kiíró igényeinek teljesülése mellett a lehető legtöbb ajánlattevő terméke feleljen meg a feltételeknek. Az optimális, nyílt versenyt lehetővé tévő műszaki specifikációk kialakítására az ajánlatkérők elsősorban az előzetes piaci konzultáció eszközét vették igénybe, amely a vizsgált időszak utolsó évétől, vagyis 2022-től kötelező ezen beszerzések esetében. A megkeresett intézmények álláspontja szerint az előzetes piaci konzultáció során beérkezett észrevételek többségét – amelyek nem csökkentenék a beszerzéssel kapcsolatos elvárásaik színvonalát – általában figyelembe vették a közbeszerzési eljárás kiírása során, illetve beépítették a közbeszerzési dokumentációba.

Több ajánlatkérő említette, hogy az optimális műszaki leírások összeállításához tanulmányozni szokta más szereplők azonos célú kiírásait és hirdetményeit az Európai Unió TED (Tenders Electronic Daily) portálján, amellyel egyúttal új, a magyar piacon nem feltétlenül ismert potenciális ajánlattevők is fellelhetőek.

Több szereplő a közbeszerzési eljárást megelőző indikatív ajánlatkérések során igyekezett felhívni a potenciális ajánlattevők figyelmét, illetve az indikatív felhívásában javaslatokat is kér a műszaki leírással kapcsolatban, hogy a beszerzés tárgyát szem előtt tartva a legszélesebb körben lehetővé tehesse a versenyt.

Az ajánlatkérők közül többen alkalmazzák a Kbt. azon lehetőségét, hogy a kiírásuk feltételei alapján eredménytelenné nyilvánítsák az eljárást legalább két ajánlat hiányában.

Az ajánlatok számát növelő gyakorlatként említette emellett több intézmény a részajánlattétel lehetőségének lehető legszélesebb körű biztosítását, illetve a hosszabb (a törvényi minimum határidőt meghaladó) ajánlattételi határidők alkalmazását, hogy az előzetes piaci konzultáción részt nem vett piaci szereplők is megfelelő módon és alapossággal tudják az ajánlatukat elkészíteni. Az ajánlattételi határidők tekintetében emellett bizonyos ajánlatkérők megemlítették azt is, hogy figyelembe vették a munkavégzés szempontjából kiemelt időszakokat, amikor a cégek kapacitása a szabadságolások és ünnepnapok okán lecsökken, mint pl. a karácsonyi, húsvéti, illetve nyári szabadságolási periódusok.

A KEF, központi beszerzőként, a következő módszereket alkalmazza az érintett piac versenyének erősítése érdekében:

- a dinamikus beszerzési rendszerek időtartama alatt folyamatosan biztosítja a piaci szereplők csatlakozását;
- a dinamikus beszerzési rendszerek ajánlattételi szakaszaiban rövidebb időtartamú keretmegállapodásokat köt, így biztosítva az újonnan csatlakozó szereplők részére is a későbbi keretmegállapodásokban történő részvételt;

- a keretmegállapodások alapján verseny-újranyitásra, illetve írásbeli konzultációra is lehetőséget biztosít.

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 közegészségügyi szereplők egyike sem élt jelzéssel a vizsgált időszakban sem a GVH, sem a Közbeszerzési Hatóság, a közbeszerzések felügyeletéért felelős államtitkárság vagy az irányító hatóság 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 magánegészségügyi beszerzések eltérései a közbeszerzésektől

7.5.1. A magánegészségügyi intézmények beszerzési módjai és szempontjai

A magánegészségügyi intézmények adatszolgáltatásai alapján a képalkotó eszközökre vonatkozó beszerzéseik indokai lényegében megegyeznek a közszféráéval, vagyis a beszerzések elsősorban a szolgáltatások fejlesztését vagy kapacitásbővítését, illetve a meglévő, meghaladott eszközállomány megújítását célozzák. A beszerzési módok azonban jelentősen egyszerűbbek a közbeszerzési eljárásoknál.

Az adatszolgáltatások alapján a magánszolgáltatók az érintett piacon jellemzően közvetlen ajánlatkéréseket folytatnak le, nyílt versenyeztetés nélkül. Volt olyan magánszereplő, amely korábban nyílt beszerzési eljárásokat folytatott a piacon, azonban azok időigényessége, magas költségei és adminisztratív terhei miatt úgy ítélte meg, hogy ezen módszer már nem minősül optimálisnak, így szintén a közvetlen ajánlatkérésekre tért át. Egyes nemzetközi szereplők számára az anyavállalatuk szerzi be ezen típusú eszközöket, csoportszinten lefolytatott beszerzésekkel.

Az ajánlatkérési eljárásaik során a magánszolgáltatók jellemzően saját piacelemzés alapján kérnek ajánlatokat, általában minimum három forgalmazótól. Az adatszolgáltatások alapján az ajánlatok elbírálása során a szolgáltatók számára az ár mellett minden esetben meghatározó szempont a gépet használó orvoscsoport (pl. radiológusok, kardiológusok) szakmai véleménye, álláspontja. A szolgáltatók jelzése alapján próbakészülékeket is kérnek a forgalmazóktól, jellemzően néhány hetes időtartamra, hogy minden szakorvos ki tudja az adott eszközt próbálni. Ha a kiválasztott termék több forgalmazónál is elérhető, a piaci szereplők adatszolgáltatása szerint valamennyitől kérnek be ajánlatot. A szolgáltatók döntését a feltártak alapján a berendezések tudása, fejlettsége, a készülékek ára és a hozzájuk társuló szervízszolgáltatás határozta meg.

Egyes magánegészségügyi szereplők rendelkeznek pályáztatási szabályzattal, amely szabályozza az ajánlatkérések rendjét. Ezen eljárásrendet azonban az érintett szereplők is csak

másodlagosan veszik figyelembe, mivel a meglátásuk szerint az orvosszakmai szempontok nagyon sok esetben felülírják a beszerzési szempontokat.

A magánszolgáltatók az adatszolgáltatások alapján végül ártárgyalással alakítják ki a végleges beszerzési megállapodást a kiválasztott forgalmazóval, hogy megtalálják a számukra legkedvezőbb árfeltételeket, illetve finanszírozási megoldásokat. Egyes szolgáltatók jelezték azt is, hogy az árajánlatok elfogadása után a beszállítók további kedvezményeket is tudtak számukra biztosítani.

Az adatközlések alapján magánszolgáltatók esetében a beszerzési igény felmerülését követően az ajánlattételi felhívásokig jellemzően néhány nap és két hétig közötti időtartam telik el, míg az ajánlatkérés időpontjához képest a szerződéskötés néhány héttől néhány hónapig tartó időtartamot vesz igénybe (amelybe a fent írtak szerint beleszámíthatnak a termékek kipróbálási időszakai is).

7.5.2. A forgalmazók tapasztalatai a magán- és közegészségügyi szereplők beszerzéseinek eltéréseiről

A hazai piaci kínálati szereplők szintén megfogalmaztak néhány különbséget a magán- és közegészségügyi szektorban folytatott értékesítésük tapasztalatai alapján.

A gyártók és forgalmazók véleménye szerint a magánfenntartású intézmények szakmai-technológiai megfontolásai nagyrészt azonosak a közszféráéval, a beszerzéseik azonban gyorsabbak, rugalmasabbak és a piaci szereplők meglátása szerint sokkal jobban érvényesül bennük a jó gazda szemlélet.

A magánegészségügyi intézményeknél fontos tényező a beszerzés révén az adott szolgáltatással elérhető profit. Ez két tekintetben is eltérést okoz a közszféra beszerzéseihez képest.

Egyrészt általánosságban elmondható, hogy míg a közegészségügyi szektorban gyakran az ár a legfontosabb beszerzési szempont, a termék minősége, élettartama pedig gyakran nem jelennek meg a közbeszerzési tenderek szempontrendszerében, addig a magánbeszerzéseket a piaci szereplők meglátása szerint gyakran szinte ez dönti el, hiszen számukra a beszerzés teljes, hosszú távú megtérülési mutatója számít. A magánszféra beszerzéseinek esetében ezért az adatszolgáltatások alapján nagyobb hangsúlyt kap az adott termék szervizháttere is.

Másrészt, a magánegészségügyben erősebben kerülnek becsatornázásra valós páciens-szükségletek, amelyek a közfenntartású intézményeknél közvetlenül nem jelennek meg. A beszerzést ezért a magánszférában gyakran részletekbe menő, közvetlen szakmai egyeztetés előzi meg, amelybe bevonják a konkrét felhasználót is (orvos, operátor), ennek eredményeként pedig pontosan olyan műszaki tartalmú berendezést vásárolhatnak, amilyenre szükségük van. A magánegészségügyi intézmények a piaci szereplők tapasztalatai szerint gyakran kérnek be kipróbálásra is eszközöket.

A közbeszerzésekkel szemben a magánszféra beszerzéseinek esetében leginkább tárgyalásos egyeztetések képezik a megállapodások alapját, így lehetőség nyílik a szélesebb körű szolgáltatásbeli lehetőségek megajánlására, illetve rugalmasabb üzleti kondíciók biztosítására. A magánintézmények esetében lehetőség nyílik emellett az egyes gyártói akciók

igénybevételére. A gyártói akciókban való részvétel relatíve gyors beszerzési döntést igényel, amelyet a közszféra kötöttebb gazdálkodási rendszere általában nem tesz lehetővé.

A piaci szereplők tapasztalatai alapján emellett nemzetközi egészségügyi magánszolgáltatók által lefolytatott beszerzések esetén gyakran a közbeszerzéseknél is nagyobb árverseny érvényesül, mivel a beszerző összevetheti a beérkező ajánlati árakat a különböző államokban.

8. A képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzésével kapcsolatos észrevételek a piaci szereplők és az érintett hatóságok részéről

8.1. A Közbeszerzési Hatóságnak a Gazdasági Versenyhivatal megkeresésére benyújtott adatszolgáltatása

A 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat 1. melléklet 5.1. a) pontjának megfelelően a Közbeszerzési Hatóság vállalta, hogy egyebek mellett a részajánlattétel biztosításával összefüggő indokolási kötelezettség vizsgálatát illetően fokozza ellenőrzési tevékenységét. Ennek keretében, a kötelezettség teljesítésének számszerűsíthetővé tétele érdekében a Közbeszerzési Hatóság 2024. júniustól méri azt, hogy hány alkalommal volt szükség hiánypótlási felhívás keretében észrevételt tenni a részajánlattétel kizárására, illetve a nem megfelelő indokolásra. A mérés kezdetétől 2024. november elejéig a Közbeszerzési Hatóság 108 esetben küldött ilyen jellegű hiánypótlási észrevételt.

Az előzetes piaci konzultációk ellenőrzését a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 2024. július 15-től hatályos módosítása tette a Közbeszerzési Hatóság feladatává. Az azóta eltelt időszakban lezárult eljárásokban ellenőrzött hirdetmények messzemenő következtetések levonását nem teszik lehetővé.

Amennyiben a lefolytatott előzetes piaci konzultáció valamely szabálya, feltétele (a bekapcsolódásra adott határidő, a közzétett dokumentumok köre, tartalma) nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, erre a Közbeszerzési Hatóság felhívja az ajánlatkérők figyelmét, azzal, hogy a jogszabálynak megfelelni elsősorban a Kbt. 75. § (2) bekezdése szerinti eredménytelenségi ok alkalmazásával lehet. A Közbeszerzési Hatóság a kötelező ellenőrzésre vonatkozó rendelkezés hatályba lépése óta méri, hogy hány alkalommal küldött érdemi felszólítást tartalmazó hiánypótlási felhívást az előzetes piaci konzultációval kapcsolatban, amelyre 2024. július 15-től 2024. november elejéig terjedő időszakban 212 esetben került sor.

A Közbeszerzési Hatóság értékelése szerint az ajánlatkérők szívesebben folytatnak le előzetes piaci konzultációt, mint hogy a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot alkalmazzák, erre vonatkozóan azonban pontos számadat nem áll rendelkezésére.

Azokban az esetekben is, amikor a Közbeszerzési Hatóság az előzetes piaci konzultáció valamely hibájára vagy hiányosságára küld észrevételt, inkább az előzetes piaci konzultációt folytatják le ismételten az ajánlatkérők (ezt a határidőket a hirdetmény ismételt megküldéséhez számítva jogszerűen meg is tehetik). Az előzetes piaci konzultáció Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzésével kapcsolatban azonban fontos megjegyezni, hogy az csupán az előzetes piaci konzultáció lefolytatásának jogszerűségére, a jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelőségére irányul, annak eldöntésére, hogy egy-egy előzetes piaci konzultáció szakmailag betöltötte-e a funkcióját, illetve elősegíti-e a verseny intenzitását, a hirdetményellenőrzés keretében nincs mód.

8.2. A központosított közbeszerzéseket lebonyolító ajánlatkérők észrevételei

8.2.1. A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság lényegesebb észrevételei

A KEF véleménye szerint a vizsgálat tárgyát képező orvostechnikai berendezések beszerzése során az ajánlatok számát nagy mértékben befolyásolja az adott piacon elérhető gazdasági szereplők száma, továbbá az előírt alkalmassági követelmények, a műszaki leírásban található, a beszerzési igénynek megfelelő indokolt speciális előírások, valamint a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban történő részvétellel kapcsolatos hajlandósága is. Ezért a KEF továbbra is az elmúlt évek során bevezetett dinamikus beszerzési rendszerek felállítását támogatja ezen termékkörökben, mivel álláspontja szerint ez biztosítja a lehető legnagyobb ajánlattevői részvételt.

8.2.2. Az Országos Kórházi Főigazgatóság lényegesebb észrevételei

Az OKFÖ álláspontja szerint a radiológiai diagnosztikai készülékek esetében az elmúlt 10 évben hatalmas technológiai fejlődés következett be. E technológiai fejlődés számos részeleme azonban nem került átvezetésre a napi közbeszerzési gyakorlatba, azaz nem kerültek központilag és egységesen, egyeztetett módon megállapításra azok a jelenleg érvényes standard technológiai paraméter elvárások és határértékek, melyeket minden közbeszerzési eljárás során alkalmazni kell az ultrahang, CT és MR beszerzések során.

A vizsgált periódusban az OKFÖ állápontja szerint döntő mértékben egyedi intézményi beszerzésekre került sor, ahol maga az intézet dönthette el, hány paramétert és milyen küszöbértékekkel kíván megfogalmazni. Az intézmény találkozott olyan kórházi CT beszerzéssel, ahol a kórház részéről összesen 20 általános elvárás került megfogalmazásra. Eben az esetben az adott kórház a beszerzési árat látta a legfontosabbnak, a saját, jogosan megfogalmazható szakmai elvárásainak a háttérbe szorításával. E pályázat esetében a több ajánlattétel szinte garantált volt, a beszerzés tárgyának az elvárható minimális technológiai színvonala azonban nem. Más kórházak egy CT beszerzés során, élve ajánlatkérői jogosítványaikkal, akár 100 – 120 elvárást, és küszöbparamétert is megfogalmaztak. A nemzetközi beszerzési ajánlások 200 CT paramétert alkalmaznak, tehát az esetenként elvárt 100 – 120 paraméter önmagában nem túlzott. Egy ilyen nagyságú elvárás-sor (miközben valamennyi megfogalmazott elvárás a maga módján helyes és indokolható lehet) azonban valójában kontrollálhatatlan, mert hat – nyolc elvárt paramétert egyidejűleg általában csak egy – egy konkrét gyártó konkrét készüléke képes teljesíteni. Ráadásul e paraméterek nem részei a nyilvános gyártói adatbázisoknak, azaz a szakértői ellenőrzésük is szinte lehetetlen. Azaz a 100 körüli paraméter-elvárás (mely önmagában nem szabálytalan) szinte automatikusan leszűkíti az ajánlattevők lehetséges körét.

Az OKFÖ a fenti tendencia felismerésével már egy éve megkezdte a CT – MR – UH technológiák esetében a fenntartása alá tartozó kórházak számára ajánlott, a kórházak tényleges feladataira – besorolására szabott műszaki ajánlások kidolgozását. Ugyanakkor egyes gyártók ezt a piac-kiegyensúlyozási törekvést is piackorlátozóként állíthatják be, hiszen nyilvánvalóan nem kerülnének be e központi ajánlásba azok a technológiai részelemek, melyek csak egyes gyártók esetében kerülnek alkalmazásra.

A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság által keretrendszerbe szervezett központosított beszerzés során az OKFÖ a maga részéről mindent megtett a felhasználói és ajánlattevői szempontok korrekt figyelembevétele terén. Ugyanakkor az eleve zárt, öt ajánlattevőt (piaci szereplőt) koncentráló keretmegállapodásos eljárás során teljesen nyilvánvalóvá vált, hogy mindaddig, amíg nem szabályozott a korszerű technológiai paraméterek egységes ajánlatkérői/ajánlattevői értelmezése, illetve az ajánlattevői garanciák ellenőrizhetősége, addig az egyes ajánlatok tényleges technológia-értéke jelenleg már alig vehető figyelembe a beszerzési eljárások során. Az OKFÖ álláspontja szerint emellett a Kbt. előírásai és a Közbeszerzési Döntőbizottság döntései közötti anomáliák, továbbá a KEF által megkötött keretmegállapodások hiányosságai is nehezítik az eljárások kiírását.

8.3. A gyártók és forgalmazók észrevételei

8.3.1. A központosított közbeszerzésekkel kapcsolatos lényegesebb észrevételek

A vizsgálat során több piaci szereplő jelezte, hogy észrevételük szerint a központosított közbeszerzések esetén a műszaki leírás meghatározásainak háttere és az egyes specifikációk okai nem mindig transzparensek.

Bizonyos esetekben a piaci szereplők ellentmondásokat tapasztaltak a műszaki leíráson belül egyes paraméterek tekintetében (pl. nagy teherbírású, vagyis nagy súlyú betegek kezelésére alkalmas mozgatóasztal és kis befogadó átmérőjű CT berendezés együttes elvárása). A központosított közbeszerzéseknél a piaci szereplők észrevétele szerint nem érvényesültek egyes lényeges szakmai (pl. üzemeltetési gazdaságossági) szempontok, ezzel szemben a kiíró esetenként a fenti példának megfelelő, egymásnak ellentmondó szempontokat és elvárásokat is érvényesíteni kívánt a képalkotó berendezések tekintetében. Ezeket egyes eljárások esetében az ágazat érdekvédelmi szervezete jelezte a Belügyminisztérium felé, de a minisztérium nem találta megalapozottnak a piaci szereplők aggályait. A vizsgálat során feltárt információk szerint azonban a piaci szereplők tudomása szerint annak keretében egyetlen gazdasági szereplő sem tudott az érintett eljárás[36] eredményeként kötött keretszerződés aláírása óta egyes kiírásokban eszközt leszállítani, amely a piaci szereplők megítélése szerint a műszaki specifikációk ellentmondásainak tudható be.

A vizsgálat során beérkezett észrevételek szerint a jelenleg is saját közbeszerzéseket lefolytató, azaz nem központosított közbeszerzéseken keresztül beszerző intézmények – vagyis az egyetemek – közbeszerzési kiírásainak szakmai szempontjai transzparensebbek a központosított közbeszerzésekénél.

A piaci szereplők emellett következetlennek tartják a hatályos szabályozás azon rendelkezését, hogy a központosított közbeszerzések esetében nem kötelező a kiíró számára az előzetes piaci konzultáció, mint minden egyéb orvostechnikai eszközbeszerzésnél.

[36] EKR000825092021 azonosítószámú, „Képalkotó diagnosztikai eszközök” tárgyú közbeszerzési eljárás

8.3.2. A korrekciós és jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos lényegesebb észrevételek

A piaci szereplők észrevételei alapján a közbeszerzési eljárások során rendelkezésükre álló korrekciós és jogorvoslati lehetőségeket részben, vagy egyáltalán nem alkalmazzák.

Az adatszolgáltatásokban megfogalmazott észrevételek alapján a kiegészítő tájékoztatás kérés eszköze a központosított beszerzések esetén túl lassú eredményt hozott, így mire választ kaptak a kérdésre, kifutottak az előzetes vitarendezés kezdeményezésének határidejéből. Ezen tapasztalatok miatt ezért a kiegészítő tájékoztatás kérés (kérdésfeltevés) eszköze helyett a szereplők inkább eleve vitarendezést kezdeményeznek, amely pedig rugalmatlanabb és offenzívebb korrekciós eszköznek tekinthető a kérdésfeltevésnél.

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati lehetőséget a piaci szereplők adatszolgáltatása alapján ritkán vagy kivételes esetben veszik igénybe. Megjegyzendő e körben ugyanakkor, hogy a jogorvoslatok száma, a jogorvoslati díjak 2024. évi csökkentését követően szignifikáns növekedést mutat.

8.3.3. A csomagokba foglalt közbeszerzésekkel kapcsolatos lényegesebb észrevételek

A piaci szereplők észrevételei szerint a képalkotó diagnosztikai berendezések piacának versenyét egyes esetekben gátolják a csomag-ajánlatkérések. Ezen közbeszerzési eljárások különböző eszközöket (a képalkotó berendezésektől kezdve pl. az infúziós pumpán át az ágytálmosóig) foglalnak egyetlen ajánlatkérésbe, részajánlat lehetősége nélkül. Ebben az esetben a képalkotó gyártók és forgalmazók csak akkor indulhatnak, ha tőlük szakmailag távol álló területekre is ajánlatokat tesznek; gyakoribb esetben pedig hozzáadott értéket nem képviselő, köztes értékesítési láncszemek („csomagolócégek”) tesznek ajánlatot az eljárás során.

A piaci szereplők álláspontja szerint ilyen esetekben egyrészt a köztes tranzakciós költségek (vagyis a „csomagolócég” saját profitja) növelik a beszerzési árakat, másrészt az ajánlatkérő kiengedi a kezéből a versenyeztetési szempontokat, mivel a „csomagolócégek” a saját beszerzési szabályaik alapján – a transzparencia teljes hiányával – járnak el a beszállítóik (alvállalkozóik) kiválasztásakor.

8.3.4. A márkaváltásokkal kapcsolatos lényegesebb észrevételek

A piaci szereplők meglátásai szerint a kiírók, illetve a képalkotó berendezéseket használó orvosok és egészségügyi alkalmazottak időnként félnek a márkaváltástól – főleg egyes berendezések, pl. ultrahang esetében – és ezért a megszokottal azonos típusra szűkítik a beszerzés műszaki konfigurációját. A piaci szereplők álláspontja szerint ugyanakkor a különböző gyártmányú gépek között valójában nincsenek önmagában a márkájukból fakadó lényegi funkcionális eltérések.

8.3.5. A köz- és a magánegészségügyi szektor beszállítói viszonyaival kapcsolatos lényegesebb észrevételek

A piaci szereplők észrevétele szerint az érintett piacon a gyártók és forgalmazók a közbeszerzésekhez viszonyítva erősebb árversenyt folytatnak egymással a magánszférában. A

magánegészségügyi szektor ugyanis beszállítói szempontból értékesebb vevői kört képez számukra, tekintettel ezen szereplőktől érkező, kiszámítható (vagyis nem az államháztartás pillanatnyi helyzetétől ingadozó) bevételi forrásra és a magánegészségügyi intézmények fegyelmezettebb fizetési moráljára. A magánszférában folyó értékesítés stabilabb, folyamatosabb jellege és rugalmasabb beszerzési eljárásai a képalkotó eszközök piacának szereplőit a saját elmondásuk szerint a közszféra felől a magánszférára való fókuszálás felé tolja, ami az érintett piacon folyó közbeszerzési verseny gyengülésével járhat.

Lényeges megemlíteni azt is, hogy a vizsgálat során nem csak a forgalmazók, hanem még a közegészségügyi intézmények oldaláról is érkezett olyan tapasztalat, amely szerint a piaci szereplők alapvetően igyekeznek elkerülni a közbeszerzés kereteben történő értékesítést, elsősorban a szerződéses feltételek és a szerződésmódosítási lehetőségek rugalmatlansága miatt.

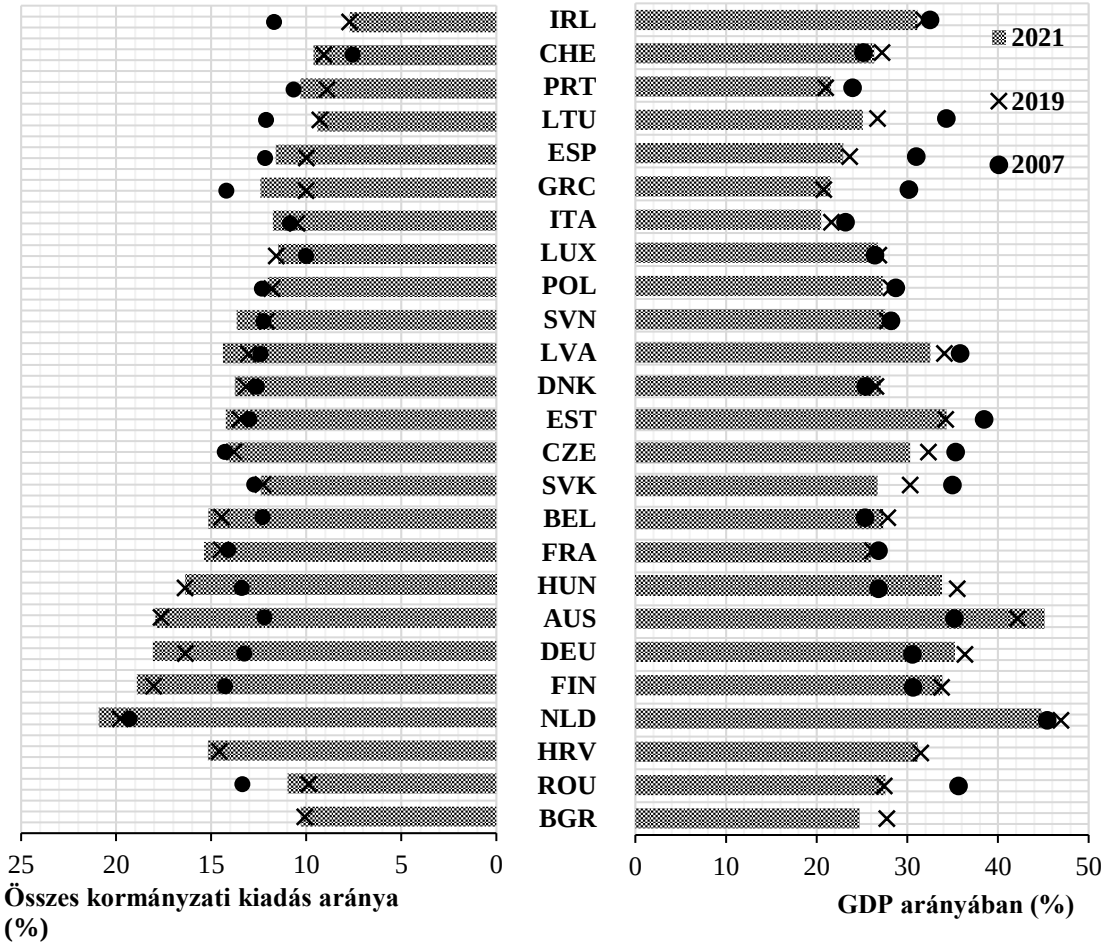
A piaci szereplők észrevételei szerint emellett a magánszféra beszerzései erősebben és közvetlenebbül csatornázzák be a szakmai (orvosi) szempontokat és az érintett szakemberek igényeit, míg az állami szféra beszerzései eltávolodnak a releváns szakmai szempontrendszerektől, különösen a központosított közbeszerzések esetén. A piaci szereplők meglátása szerint a központosított közbeszerzés során a cég nem kerül kapcsolatba a leendő felhasználókkal, míg a magánszférában közvetlen szakmai egyeztetés lehetséges a beszerző és a piaci szereplők között, amely lehetővé teszi a beszerzési szempontok jobb megértését, a felek részéről felmerülő kérdések egyeztetését.

9. Nemzetközi kitekintés

9.1. 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 tagországok[37] és Svájc közbeszerzési kiadásai a GDP és az összes kormányzati kiadás arányában [Forrás: OECD]



[37] 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) hozzáférését a közbeszerzési szerződésekhez; megkönnyítsék a közbeszerzés stratégiaibb jellegű alkalmazását; az átláthatóság fokozása; a feddhetetlenségre 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.

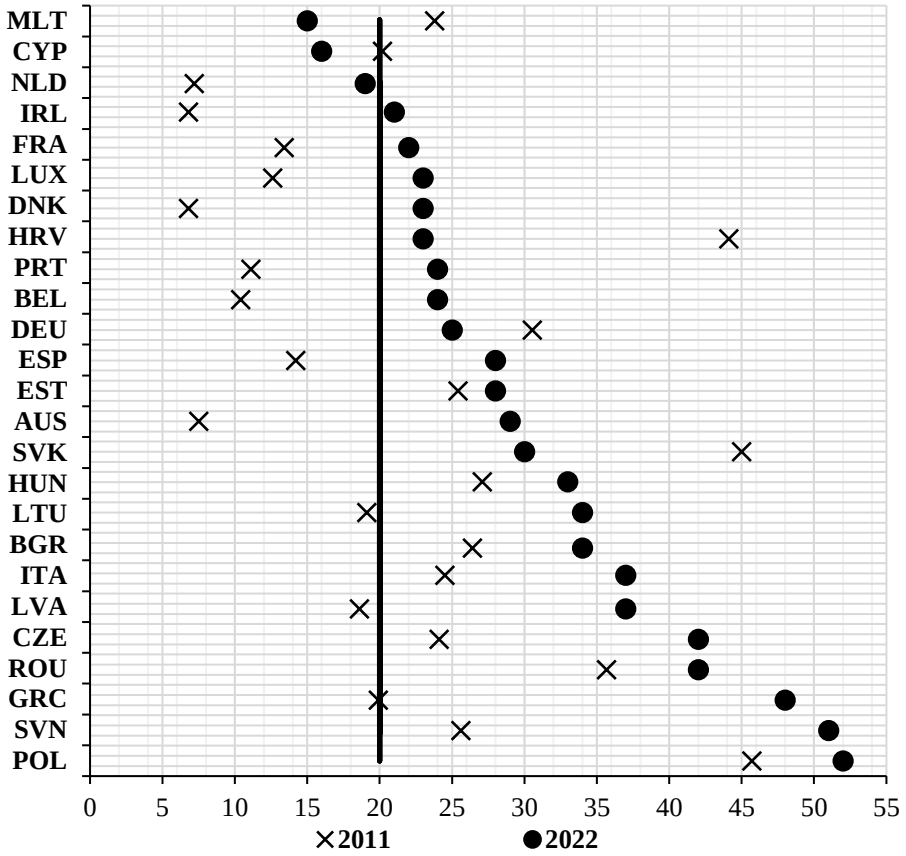
9.2. Az egyajánlatos közbeszerzések aránya az Európai Unió tagállamaiban

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 csökkenti 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 Daily[38] (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

[38] A TED adatbázisban az Európai Uniós küszöbértértékeket nem meghaladó pályázatok 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 minden esetben tiszteletben kell tartaniuk az uniós irányelveket.

az összehasonlíthatóságot, míg tovább rontanak a helyzeten egyes tagállamokra vonatkozó különböző kötelezettségek is.[39]

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



9.3. 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 Közbeszerzési Hatóság 2023. évi jelentése szerint az uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzések esetén 2,12, míg az uniós értékhatárt el nem érő közbeszerzések során 2,64 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

[39] A Közbeszerzési Hatóság felhívta a GVH figyelmét arra, hogy Ausztria gyakran piaci sajátosságok miatt nem kötelezett az egyes adatok elérhetővé tételére (lásd: Opentender.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 ellenösztönző, vagy korlátozó akadályokat azonosították a lengyel közbeszerzési eljárások kapcsán:

1. az ár kiemelkedő fontossággal bír a nyertes kiválasztása során;
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 résztenderre bontják.

A belga versenyhivatal kiadott egy útmutatót, amelynek célja, egyebek mellett, az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése. Ebben olyan ajánlásokat tesznek, mint

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. tegye lehetővé más országokból való indulást is a közbeszerzéseken;
4. amikor résztenderekre osztja fel az ajánlatkérő a közbeszerzést, akkor törekedjen arra, hogy az ajánlattevők és a résztenderek között asszimetria legyen;
5. a résztenderek száma mindig legyen kevesebb, mint az ajánlattevők várható száma;
6. 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 ki is tűzte a kormány célként az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését. Az ajánlatkérőkkel szemben további követelményeket terveznek előírni úgy, mint előzetes piacfelmérés vagy egyetlen ajánlat beérkezése esetén köteleznék az ajánlatkérőt új közbeszerzés lefolytatására.

Lettország

Lettországban is 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 Lettországban csak a válaszadó vállalkozások 16,3%-a tartja azokat kellőképpen egyértelműnek és érthetőnek, míg Magyarországon 2022-ben a független piaci tanácsadók 50%-a szintén átláthatatlannak és bonyolultnak tartotta a közbeszerzési eljárásokat a versenypiaci folyamatokhoz képest.
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 részvételből.
3. Nem 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 szabályzását 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 az ajánlatkiírásoknak 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 nem lehet folytatni. 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 félő, 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 fúziók bejelentésének hangsúlyozása az ajánlatkérő szervezeteknek;
- valamint új intézkedések bevezetése a közbeszerzési kartellek hatékony feltárása érdekében.

Szlovénia

Az OECD szerint Szlovénia élen jár az átláthatóságban, valamint a KKV-k közbeszerzési eljárásokban való részvételében is kiemelkedő eredményeket ért el. Az egyajánlatos közbeszerzések aránya azonban 50% felett volt a 2022-ben, amelynek főbb okai a nemzeti piac kis mérete, amely korlátozza a versenyt, a pályázatok kiterjedése, a gazdasági ciklusok, a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlat (MEAT) kritériumok alkalmazásának hiánya, illetve a hirdetmény nélküli eljárások magas aránya.
Az Európai Bizottság felmérése szerint a vállalkozások jelentős része széleskörben elterjedt problémának tartja i. a közbeszerzések feltételeinek egyes vállalatokra szabását; ii. a közbeszerzéseken való összejátszást; iii. az ajánlattevők bevonását kiírások kialakításába; iv. összeférhetetlenség az ajánlatok értékelésében. Az Európai Bizottság felmérése szerint további akadályt jelent az országban a korrupció érzékelés. A felmérésük szerint a résztvevő vállalatok 50%-a gondolta úgy, hogy az előző három évben volt olyan eset, amikor a korrupció miatt nem nyerte meg az eljárást. Szlovénia ezzel második helyet foglal el a korrupció percepciós listában, míg Magyarországon a vállalatok 24%-a gondolta hasonlóan.

Szlovákia

A korrupció érzékelés 2018-ban Szlovákiában volt a legmagasabb, ahol elérte az 52%-ot, míg 2022-ben az egyajánlatos közbeszerzések aránya meghaladta a 30%-ot.

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.

9.4. Legjobb nemzetközi gyakorlatok

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 szerződések részekre bontását, és indokolják meg, ha nem alkalmazzák ezt.

Számos EU tagállam alkalmazza – Franciaország, Spanyolország, Németország, Lengyelország és Olaszország az Egyesült Királysággal kiegészülve felelős az EU közbeszerzéseinek kb. 75%-áért, és ezekben az országokban elterjedt gyakorlat a részekre bontás. Németországban például kötelező a részekre bontás, kivéve, ha gazdasági vagy technikai okok indokolják az ellenkezőjét. Magyarországon ezzel szemben tilos a közbeszerzést olyan módon részekre bontani, amely a közbeszerzési törvény alkalmazásának megkerüléséhez vezet. Ez megakadályozza, hogy az ajánlatkérők mesterségesen feldarabolják az egy funkcionális és gazdasági egységet képző beszerzéseiket kisebb részekre azzal a céllal, hogy elkerüljék a szigorúbb eljárási szabályokat vagy a magasabb értékhatárokhoz kapcsolódó kötelezettségeket.

10. 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). Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. 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 ügyfélképesség a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban. Hol húzódnak a kérelmezői beleszólásszabadság határai? I. rész. Közbeszerzési Iránytű, 2024. VI. évfolyam 10. szám 24-48.oldal.