

KÖZBESZERZÉS KONTRA VÁLSÁG

Avagy kezelhetőek-e az építésgazdasági válságjelenségek és kihívások a közbeszerzési jog eszközeivel?

SZABÓ Kinga*

1. Bevezető gondolatok

A Covid19-járvány 2020. évi megjelenése életünk minden szegmensében azonnali intézkedést és alkalmazkodást követelt. Nem volt ez másként a közbeszerzésekkel sem, amelynek mindenekelőtt a védekezés szerzési igényeit kellett megoldania. A járvány különböző következményei összetett hatással voltak az építési ágazatra is, és megoldandó problémákat okoztak az építési beruházási közbeszerzési szerződések terén. A lenti tanulmány a közbeszerzési válságreakciókat áttekintve azt vizsgálja, hogy a közbeszerzési jogi keretrendszer képes-e a válságjelenségek kezelésére, egyáltalán feladatának tekinthető-e ez.

A kapuk istensége, a kezdet és a vég védőszelleme, Janus kétarcúsága jelenhet meg szemeink előtt a témánkhoz kapcsolódóan. A közbeszerzési szabályozás kögenciájából eredő kötöttségek, az eljárásokhoz és a szerződésekhez kapcsolódó merev szabályozottság alapjaiban ellenkezik a válságjelenségek által megkövetelt gyors és rugalmas alkalmazkodás igényével. Konferencia előadásomban, és jelen tanulmányomban ezen ellentét kihívását, a Covid19-járvány, majd az orosz-ukrán háború idején előre törő válságjelenségek közbeszerzési következményeit, a szereplők és a piac reakcióit áttekintve keresek választ az alcímben megjelölt kérdésre. Vizsgálódásom építőipari fókuszú, amely a magyar gazdaság egyik húzóágazataként egyúttal a közbeszerzési piac jelentős hányadát köti le építési beruházási szerződésekkel.

* A Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának PhD-hallgatója.

2. A közbeszerzés mibenléte

A közfeladatok ellátására, a közigazgatásra hivatott állami, közigazgatási, önkormányzati és egyéb, közbevételekből gazdálkodó szervezetek e feladataikat több eszközzel, többek között közbeszerzések útján látják el. A közbeszerzési eljárás eredménye a közbeszerzési szerződés, amely által különböző beruházások valósulnak meg, vagy épp új erőforrásokat, eszközöket integrálnak a közfeladat-ellátásba. A közbeszerzés során az ajánlatkérő szervezetek közbevételt költenek, amely közbevétel a polgárok, gazdasági szereplők adóforintjaiból és egyéb forrásokból tevődik össze, de végső soron – mint közpénz – mindenképpen csak a köz érdekében használható fel. A közbevétel közkiadásá válásának folyamatában, és egyébként a közpénzügyek védelmében több szakma és több jogterület különböző megoldásokat alkalmaz, melyek egyike a közbeszerzési szabályrendszer.¹

A közbeszerzési jogban a közpénzügyek védelmének eszközrendszere mindekenélőtt a célok és alapelvek rendszerében érhető tetten. Az átláthatóság, a nyilvános ellenőrizhetőség, a tisztességes verseny és az esélyegyenlőség követelménye, a jóhiszemű és tisztességes joggyakorlás közbeszerzési szereplőkkel szembeni általános elvárása, az ajánlatkérő szervezetek hatékony és felelős gazdálkodásának kötelezettsége az uniós irányelvekkel összhangban jelenik meg hazai közbeszerzési jogunk elsődleges jogforrásában, a 2015. évi CXLI. törvényben (Kbt.). A közbeszerzési szabályozás ezen túl gazdaságpolitikai és más stratégiai célok szolgálatába állítható, mint a Kbt. preambuluma célkitűzéseiben fellelhető környezetvédelmi, szociális célok, valamint a helyi kis- és középvállalkozói szektor támogatása.

A közbeszerzési szakemberek egyetértenek abban, hogy a közbeszerzések egy folyamatosan változó-alakuló, soha egyhangúvá nem váló, bonyolult szabályozáshalmaza mindig új kihívásokat rejt.² E vegyes jogi terület Janus-arcúságát több síkon is megragadhatjuk: egyrészt, a zömében eljárási jogi szabályozás helyett számos anyagi jogi szabályt is tartalmaz, amellyel magánjogi jellegű jogviszonyokba nyúl bele kógens jelleggel. Az EU-s tagállamok viszonylatában – tehát hazánkat érintően is – megjelenik az uniós irányelvi, és kisebb részben rendeleti szabályozás a tagállami belső szabályozás mellett, melynek mindenben meg kell felelnie az előbbieket által meghatározott kereteknek és szabályoknak.

¹ PFEFFER Zsolt: A közpénzügyi viszonyok védelme. *Büntetőjogi Szemle*, 2018/1.

² GLAVANITS Judit: A közbeszerzési jog uniós szabályozásának változása és annak hatása a hazai beszerzési piacra. In: GLAVANITS Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Ennek háttere az Európai Unió jog- és intézményrendszeréből vezethető le: a négy szabadság elve ugyanis csak akkor érvényesülhet maradéktalanul, ha az ajánlatkérő szervezetek uniós piacon megjelenő, jelenleg a GDP kb. 14%-át kitevő³ költségei a nagyságrendjükre tekintettel szükségszerűen becsatornázásra kerülnek az egyenlő és szabad versenybe, a közbeszerzési szabályozás útján. Ezen túlmenően, mivel a közbeszerzés a közpénz-költség szabályozott módja, egyúttal az állami ill. közberuházások megvalósításának eszköze, ennél fogva az új beruházási igényekkel keresletet generál a piacon. A közbeszerző vevőként lép fel, ugyanakkor szabályozóként jelenik meg. Magánjogi jogalany, vagyis jogalkalmazó a közbeszerzési szerződésekben, míg részben jogalkotó lehet a szabályozás során.⁴

3. Válságjelenségek kezelése a Covid19-járvány alatt a közbeszerzések területén

Ismert, hogy a 2008. év elhúzódó és lassú gazdasági válságfolyamatával szemben az Európában 2020. év elején megjelenő Covid19-járvány elsőprő gyorsasággal rohant végig és követelt azonnali gyorsaságú beavatkozást az élet minden területén. Nem önmagában a gazdaságot és egzisztenciánkat, hanem életünket, egészségünket sodorta elemi veszélybe.⁵ Mi több, hullámozó mértékben egészen hosszú időre megvetette magát és láthatólag mostanra életünk részévé vált.

A válságjelenségek kezelése elsőként az azonnali reagálást követeli meg, majd a második szakaszban helyzetértékelést követően sor kerül e beavatkozások szükség szerinti korrekciójára, míg egy hosszabb, válságkezelési és kilábalási szakasz következik.⁶

Az Európai Unió Bizottsága 2020. április 1-jén adta ki közleményét, melyben iránymutatást adott a közbeszerzési keretek Covid19-válság okozta szükség-

³ Forrás: OECD. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=107598>. Ld. még: European Commission Single Market Scoreboard: Acces to public procurement. <https://tinyurl.com/y7evxejx>

⁴ JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzésről másképpen – közjog és magánjog határán*. Szeged, Lectum, 2014.

⁵ PARRAGH Bianka – BÁGER Gusztáv – TÓTH Gergely: A koronavírus válság újszerűsége és kezelésének első eredményei: az ösztönző állam mint válságkezelő. In: PARRAGH Bianka – KISS Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése I*. Budapest, Ludovika, 2020.

⁶ Stocktaking Report on Immediate Public Procurement and Infrastructure Responses to COVID-19. OECD, 2020. június 24.

helyzetben történő alkalmazásáról.⁷ Ebben deklarálta, hogy a közbeszerzési keretek alkalmasak az eljárásra válság idején is; azokat módosítani nem szükséges. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás sürgősségre alapozott formája, a gyorsított eljárási fajták, az előre nem láthatóság feltétele a szerződések módosításához stb. lehetővé teszik a válság miatt szükségessé vált és gyors vagy azonnali kielégítést igénylő beszerzési igények prompt megoldását. Emellett a közlemény felhívta a figyelmet a közös beszerzések lehetőségére, a digitalizáció előnyeinek kihasználására, a köz- és magánszféra együttműködésére. Ún. *hackathon*-okat javasolt, amelyek útján a gazdasági szereplők az innováció és a digitalizáció jegyében új, alternatív megoldásokkal jelenhetnek meg a közbeszerzési piacon.

Néhány hónappal később, 2020 augusztusában az Európai Közigazgatási Intézet publikálta a válságreakálás második szakaszába illeszthető azon írást, melyben felhívta a figyelmet a közbeszerzés vagy a nyilvánosság mellőzésével történő beszerzések, szerződésmódosítások átláthatósági aggályaira. Következtetése az volt, hogy e szerződések utólagos átláthatóságát és ellenőrizhetőségét feltétlenül biztosítani kell, a döntések indokainak utólagos vizsgálhatósága érdekében. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy az idő múlásával a rendkívüli sürgősségre és az előre nem látható körülményekre támaszkodni már kérdésessé, nehézkessé válik. A sürgősség időtartama és alkalmazási köre időről időre újra vizsgálendő és igazolandó.⁸

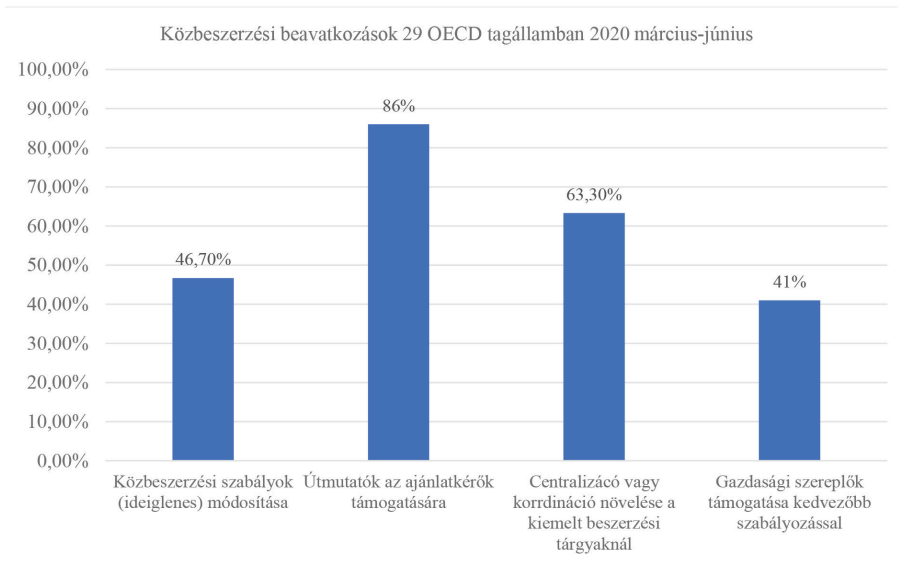
Az OECD 2021. évi *Government at a Glance* jelentése fontos és széleskörű információkkal szolgál az OECD, köztük az EU tagállamok 2020. évi közbeszerzési válságkezelési eredményeiről is.⁹ A jelentés 29 OECD tagállam válságra reagáló közbeszerzési beavatkozásait tekinti át, amelynek eredménye az 1. ábrán látható. A gazdasági szereplők kedvezőbb szabályozással való támogatására igen különböző példákat találhatunk az országokban. Ilyenek a késedelmes teljesítéshez kapcsolódó szankciók törlése, a határidők, fizetési ütemezések módosítása, előleg biztosítása stb., amely hazai viszonylatban a piac határozott igénye ellenére nem történt meg. Erre a kérdésre a következő fejezetben még visszatérünk. Magyarország esetében az ajánlatkérőket támogató útmutatók, továbbá a centralizáció és koordináció növelése jelent meg az intézkedések között.

⁷ A Bizottság (2020/C 108 I/01) Közleménye: az EU Bizottságának iránymutatásáról a közbeszerzési keretnek a COVID-19-válság okozta szükséghelyzetben történő alkalmazásáról.

⁸ Rita BEUTER: EU Public Procurement Policy in the context of COVID-19. *EIPA Briefing*, 2020 augusztus.

⁹ *Government at a Glance*. OECD, 2021.

1.ábra: Közbeszerzési beavatkozások 29 OECD tagállamban 2020 március-június



Forrás: Government at a Glance. OECD 2021. A grafikon saját szerkesztés.

A jelentésben előrettekintő jelleggel egyes országoknál olyan megoldásokat olvashatunk ki, amely a reagálás harmadik szakaszába érkezésről tesz tanúbizonyságot. Példaként említhető Németország vagy Írország, amelyek deklaráltan az építőipari ágazatra koncentrálva kívánnak kilábalni a válságból; Kanadában és Új-Zélandon pedig előkészített új beruházási projektek indításával kívánják támogatni a piaci folyamatok újraindulását.

Az OECD jelentésének legfontosabb megállapítása, hogy a vizsgált államok zöme nem volt felkészülve a veszélyhelyzetre, és nem rendelkezett a Covid19-re tekintettel alkalmazható akciótervvel. Ennek ellenére a közbeszerzési irányelvi és jogi szabályozások a különböző tanulmányok szerint is megfelelő keretet adtak a válságreagálásokra. Továbbmenve, ahol az elektronikus közbeszerzés már teljes folyamatot lefedő módon bevezetésre került, továbbá a közbeszerzési igények bizonyos szintű centralizálásának kijárt útja van, ott a reagálás is gyorsan és sikeresen végbemehetett. A veszélyhelyzeti reagálóképesség kulcsa, hogy az országok felmérjék a maguk közbeszerzési kapacitásait és meghatározzák az optimális irányítási modellt, amely egyrészt a valós szükségletek

szerinti közbeszerzés-tervezésre, másrészt az előre nem látható események közbeszerzési ellátási kockázatsökkentésére alkalmas.¹⁰

Anélkül, hogy a válságkezelés pénzügyi és gazdasági megoldásait is áttekintenénk, az építésgazdaság szempontjából említésre érdemes az uniós helyreállítási folyamat megkezdése. Az Európai Tanács – idejekorán felismerve a válságkezelés fontosságát, – 2020. július 21-én kiadott következtetéseivel olyan többéves, átfogó pénzügyi keretre tett javaslatot, amely támogatja a tagállami gazdaságok helyreállítását és rezilienciáját, mégpedig jelentős európai és tagállami köz- és magánberuházások indításának lehetővé tételével.¹¹ Ezt a szándékot váltotta eszközzé a Tanács 2020/2094 számú rendelete a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról.¹² A reziliencia szükségességét a 2008. évi válság tanulságai körében levonta a hazai gazdasági irányítás is, melynek bizonyítékai a hazai gazdaságpolitikai intézkedések között a már a kijárási korlátozás időszakában meghozott beruházás-finanszírozási döntések, amelyek a válság miatti visszaesés ellenében ható, gazdaságélénkítő intézkedéseként többek között az építőipari ágazatban is megjelentek.¹³

4. Válságreakálás hazánkban

4.1. Az építőipari közbeszerzések jelentősége a válságban és a válságkezelésben

A 2. ábra jól mutatja az építési beruházások közbeszerzéseken belüli arányát és értékét hazai viszonylatban, a járványt megelőző 2019. évtől kezdődően.¹⁴ Az építési beruházási tárgyú közbeszerzések aránya értéküket tekintve minden évben meghaladta a közbeszerzési szerződések egybeszámított értékének felét.

¹⁰ Nikola KOMŠIĆ: The criteria for establishing and maintaining an optimal governance model for public procurement. *European Journal of Public Procurement Markets*, Vol. 4., 2022. december.

¹¹ EUCO 10/20.

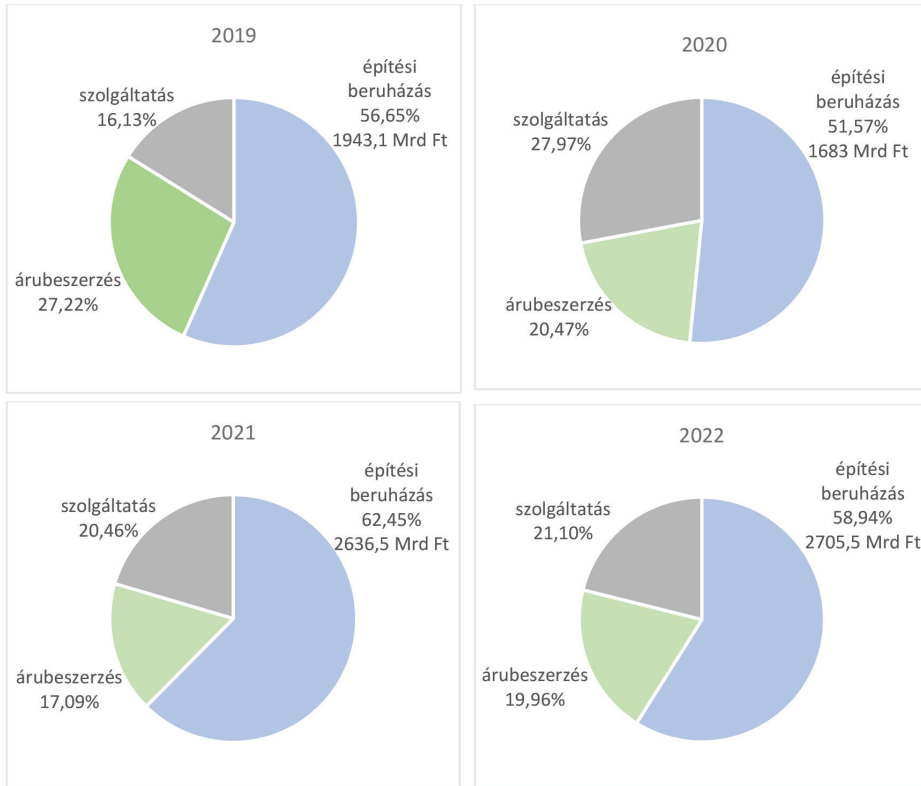
¹² A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról.

¹³ PULAY Gyula – SIMON József – KISAPÁTI Angéla: A költségvetés rezilienciája alapesetben és külső sokk idején *Polgári Szemle*, 16. évf., 20201–3. 57–77., DOI: 10.24307/psz.2020.0705

¹⁴ Az építési ágazat szerződésai az építési beruházási tárgyú szerződéseken túl árubeszerzési és szolgáltatási szerződéseket is felölelnek, de ezekre elkülönített statisztikai adat nem áll rendelkezésre.

Megjegyzendő, hogy az építési beruházások megvalósításához nélkülözhetetlen egyes szolgáltatások (pl. tervezői, mérnöki szolgáltatások), valamint árubeszerzések (pl. építőanyag beszerzések) ezen arányt tovább növelik.

2.ábra: A közbeszerzések alakulása a megelőző négy évben (2019–2022) Magyarországon, értékük alapján



Forrás: Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2019., 2020., 2021. évi tevékenységéről; Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2022.

A táblázat saját szerkesztés.

Az építőipari kivitelezési szerződések jellegzetessége, hogy nagyértékű és jellemzően hosszú távú szerződések ezek, amelyek komoly multiplikátor hatást fejtenek ki a piacon. Ugyanakkor e beruházási állomány egy része az EU-s forrásokra igen érzékeny közösségi beruházásokat is jelent. Általában elmondható, hogy forrásigénye magas. Emellett eszközigénye, továbbá export-kitettsége is magas az alapanyagok és építési termékek behozatali szükségletei miatt. Foglalkoztatásállománya szintén magas, és a foglalkoztatottak zömének

munkavégzése helyhez (azaz munkaterülethez vagy termelőüzemhez) kötött. A munkaerő mozgásának korlátozottsága, továbbá a beruházások visszafogása miatt a GDP jelentős hányadát megtermelő építőipari vállalatoknál a járvánnyal összefüggésben akár 50-100%-os termelés kiesés is előfordulhatott.¹⁵ Ugyanakkor a piaci szegmens innovációra való nyitottsága is kiemelkedő, hiszen a hatékonysághoz és minőséghez, a gyártási és technológiai költségek csökkentéséhez az innováción keresztül vezet az út. E jellemzőket áttekintve, két fontos következtetésünk lehet. Egyrészt, az építőiparban jelentkező kockázatok és válságjelenségek kezelése elengedhetetlenül fontos nemcsak az építőipar közvetlen szereplői, de a keresleti oldal és a gazdaságirányítás szempontjából is. Másrészt, ezen piaci ágazat a nagyságánál és jelentőségénél fogva alkalmas a gazdaságpolitikai célok végrehajtására.

Mindezekon túlmutat egy kiegészítő, ám társadalmi és politikai szempontból fontos további szempont: ha a beruházások nem állnak meg, hanem folytatódnak, adott esetben újak indulnak, ez pozitív jövőképet jelent a gazdasági szereplők és a polgárok számára is, amely azt mutatja, hogy a közigazgatás és a politikai irányítás is bízik a gazdaság erejében.

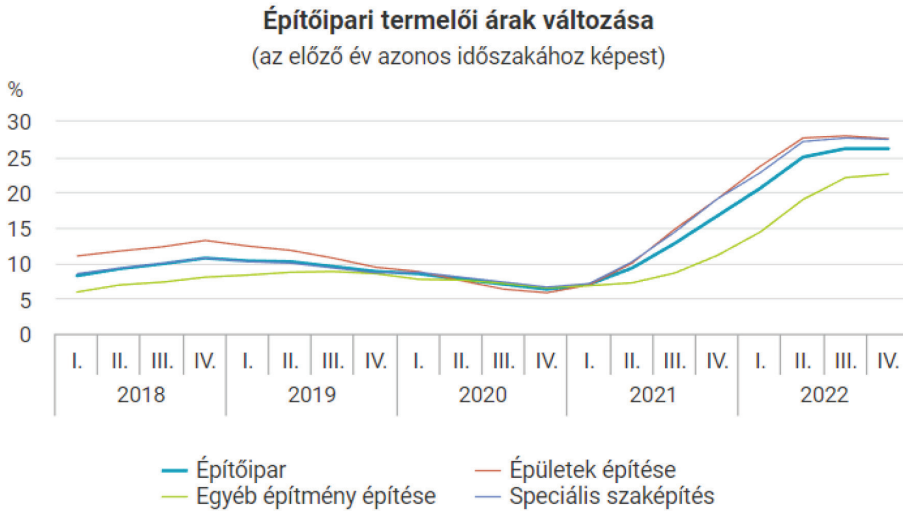
Az építésgazdaságban előálló válságjelenségek – a nem várt nagyságrendű energiaár- és alapanyagár-emelkedés (egyes alapanyagok ára a többszörösére nőtt), a munkabérek emelkedése, az árfolyamingadozásból származó veszteségek, a dráguló finanszírozás, a beszerzési nehézségek, emiatt a beruházási ütemtervek és üzleti tervek tartásának elnehezülése, továbbá az évek óta problémát jelentő, de most hatványozottan jelentkező építőipari szakemberhiány – az építőipari termelői árindexben 2021. év végére mintegy 20%-os emelkedést mutatott. A termelési értékláncok megszakadtak, azok egy-egy tagja leállt és nem is indult újra, ami a termelési folyamatok zavarához vezetett. A 2021. év végén a 2022. évre remélt kilábalási időszak azonban nem érkezett el.

A járvány enyhülésével a gyártási és helyszíni munkavégzési folyamatokat már nem akadályozta karantén, kijárási tilalom vagy a betegségek nagy előfordulása. Azonban a 2022. februárjában kitörő orosz-ukrán háború hatására a beszerzési nehézségek újabb termékekre és alapanyagokra jelentek meg, továbbá az energiaár-emelkedés hatványozottan jelentkezett, továbbá 30%-os építőipari árindex-növekedést okozva az előző időszakhoz képest.¹⁶

¹⁵ A COVID-19 járvány közpénzügyi hatásainak elemzése. Állami Számvevőszék, 2020. június. 10.

¹⁶ Az építőipar termelőiár-indexei. Forrás: ksh.hu.

3. ábra: Építőipari termelői árak változása. Forrás: KSH.



4.2. Válságjelenségek kezelése hazánkban a közbeszerzések terén

A 3. fejezetben említett azonnali reagálási szakasz első közbeszerzési vonatkozású nyoma Magyarországon előbb megjelent, mint az EU vonatkozó közleménye. A veszélyhelyzetet kihirdető 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel egy időben került közzétételre a Közbeszerzési Hatóság véleménye a koronavírus terjedésére tekintettel elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatban felmerülő egyes közbeszerzési kérdésekkel összefüggésben. Mivel a gazdasági szereplők, köztük a megkötött közbeszerzési szerződéssel rendelkező vállalkozók a veszélyhelyzetben valós és gyakorlati segítséget igényeltek, továbbá az ajánlatkérők számára is elengedhetetlen volt a részletesebb iránymutatás a jogilag megengedett beavatkozások, szerződésmódosítások köréről, a Közbeszerzési Hatóság útmutatóját 2020. április 29-én a Miniszterelnökség közleménye követte. Ez a közbeszerzési szerződések módosítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásának lehetőségét járta körül.¹⁷

Tudni kell, hogy a közbeszerzési szerződések módosítása az esélyegyenlőség és az átláthatóság elveinek védelmében igen szigorú feltételekhez kötött. E szigorú feltételrendszert a Kbt. 141. §-a tartalmazza, az uniós irányelvi kereteknek

¹⁷ Közlemény a közbeszerzési szerződések módosítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásáról a koronavírus okozta veszélyhelyzettel összefüggésben. Miniszterelnökség, 2020. április 29.

megfelelő módon. A közbeszerzési szerződésmódosítás négy különböző jogcímen történhet meg új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül. Az egyik ilyen – esetünkben leginkább releváns – jogcím a körülmények előre nem látható változásával függ össze. A közlemény felhívja a figyelmet arra, hogy bár általánosságban elmondható, hogy a koronavírusjárvány megjelenése nem volt előre látható, azonban azt is vizsgálni kell, hogy valóban okozott-e olyan előre nem látható követelményt, amely a szerződés teljesítésére konkrétan hatással volt-e; továbbá az előre nem láthatóság fennállása és az ok-okozatiság megállapítása a járvány megjelenését követő több hónap elteltével kérdésessé válhat.

Bár a nevezett dokumentumok jogi iránymutatást adtak a szerződések módosítására, a teljesítések elnehezülése, akadályozottságának igazolása, továbbá az áremelkedések alátámasztása továbbra is problémákba ütközött. A piac szereplői több esetben adtak vészjeleket a válság elsősorban pénzügyi, valamint teljesítési határidőre vonatkozó hatásai kezelésének szükségességére. (Megjegyezzük, hogy a beszerzési nehézségekből eredő műszaki változtatások indoklása, alátámasztása és szerződéses kezelése kevésbé jelentett és jelent problémát, ha az nem jár ár- és határidő változtatással.) Nyilvánvaló, hogy a magánjogi szerződésekben az egyenrangú felek a szerződés teljesítése során jelentkező kockázatot is megosztják valamiként. A magánjogi szerződés módosítása a Ptk. alapján nem igényel egyebet, mint a felek közös megegyezését, megállapodását a módosításra kerülő feltételekben.¹⁸ A közbeszerzési szerződésekben azonban ez nem ilyen egyszerű, hiszen költségvetési forrásból (azaz korlátoosan) gazdálkodó megrendelőkről, és a Kbt. szabályai szerinti szigorú eljárásrendben megkötött, alig-alig módosítható szerződésekről beszélünk. A módosítás törvényességének ellenőrzését hatósági ellenőrzési mechanizmus, és maga a nyilvánosság kontrollja is védi.

A válságidőszakban jelentkező és többlet díjigényben megjelenő kockázatok kezelése finanszírozási problémákat és közbeszerzési kihívásokat is felvetett. Uniós támogatásból megvalósuló projektek esetében különösen fontos a szabályosság a későbbi esetleges korrekciók elkerülése végett. További probléma az ajánlattevői oldal érdekérvényesítő képessége és alkalmassága. A közbeszerzések terén ugyanis minden dokumentum-alapon, írásban történik. Ha a szerződő fél az ajánlatának összeállításakor, vagy azt követően a megvalósítás során nem gondoskodott folyamatosan az egyes munkanemek, tételek mögötti alvállalkozói, beszállítói árak dokumentálásáról, akkor az áremelkedés nagyságrendjének alátámasztása sem áll elő. Márpedig ezek a szerződésmódosításhoz szükséges

¹⁸ Ptk. 6:191. §.

alapvető információk igazolása hiányzik, amely a szerződésmódosításban való megállapodást lehetetleníti.

Az építési ágazat szándéka különböző árindexálások megfogalmazása a kivitelezési szerződésekben, az ajánlatkérői és ajánlattevői oldal egészséges kockázatmegosztásának biztosítása érdekében. A Kbt. 141. § (4) bek. a) pontja ugyanis lehetővé teszi a szerződésmódosítást olyan automatizmus alapján, amely az ajánlattevők számára előre megismerhető módon és pontosan rögzítésre kerül a szerződésben. A Közbeszerzési Hatóság 2022. szeptember 29-én, azaz már a válságból való remélt kilábalás idején kiadott útmutatója az építési ágazattal való együttműködés alapján megoldási javaslatokat is bemutatott az indexálás lehetőségére. Tudni kell azonban, hogy a szerződéses feltételeket csak a legritkább esetben alakítják a gazdasági szereplők: a szerződés tervezete a közbeszerzési dokumentáció kötelezően elfogadott részét képezi, és egyes eljárási fajtákon kívül (tárgyalásos, dinamikus közbeszerzési rendszer) az ajánlati kötöttség beálltával nem változtathatók meg. Az útmutatóban szereplő indexálási mechanizmusból fakadó kockázatmegosztás egyszerűnek vélt rendszere tehát még nem válthatta be a hozzá fűzött reményeket, és elegendő idő sem telt el a hatékonyság értékeléséhez.¹⁹

4.3. Tanulságok

A közbeszerzési szerződések módosításának igényét kezelni kell, amelyhez a felkészült és tájékozott, a másik fél szempontjaira érzékeny és a piaci mozgásokat is jól ismerő szakemberek bevonása szükséges, ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon egyaránt. A közigazgatásnak nem lehet célja megoldatlan állapotokkal a piaci szereplők magára hagyása, ellehetetlenítése, különösen nem a válság kielezett gazdasági helyzetében. Ez – ha messziről nézzük – a közbeszerzés alapelvei számára is kedvezőtlen, hiszen a szűkülő kínálat is az árak emelke-

¹⁹ A Jog a válság idején c. konferenciát követően, jelen tanulmány írását megelőző napokban fogadták el az építési beruházások megvalósítására kötött szerződések módosításának kezdeményezéséről szóló 13/2023. (I. 24.) Korm. rendeletet, továbbá annak felhatalmazása alapján a 4/2023. (II. 23.) ÉKM rendeletet a Magyarország szomszédságában zajló orosz-ukrán háború okozta áremelkedéssel érintett építőanyagok és beépítésre kerülő építőipari termékek listájáról, valamint az építési beruházások megvalósítására kötött szerződések módosításának kezdeményezéséről szóló 13/2023. (I. 24.) Korm. rendelet szerinti szakvélemény kiadásának részletes szabályairól. E két rendelet tovább árnyalja-színezi az építési ágazat válságkövetkezmények miatti szerződésmódosítási körülményeinek jogi megítélését.

déséhez vezet, ami a közbeszerzések drágulását idézi elő, azaz a közpénzek hatékony elköltése ellen hat.

A felelősségteljes, a piaccal együttműködésre törekvő, ösztönző állam követelményére hívja fel a figyelmet *Parragh* és *Kiss*.²⁰ Az aktív állami szerepvállalás és a helyes irányú állami ösztönzés a járvány idején mindenképp felértékelődött, és az általuk szerkesztett kötetben ezen bizalom-alapú állammodell, ösztönző-fejlesztő együttműködésre épülő szemléletet alkalmaznak.²¹

A szerződéses kötelmek alapja végső soron a bizalom: bizalom a szerződés kötőerejében, melynek alapja a bizalmon alapuló együttműködés. Kérdés, hogy a szerződésmódosítások megtorpanása, és a kockázatkerülő ajánlatkérői magatartás mennyiben ássa alá a felek közötti bizalmat. Ne felejtünk azonban az érme másik oldalára is pillantani. A megrendelői oldal hihet-e a szerződésmódosításra okot adó, hivatkozott változások igazában akkor, ha az alátámasztó bizonyítékok csak korlátozottan állnak rendelkezésre, vagy adott esetben nem igazolható objektív módon az egyébként érzékelt és a „közhangulatban” tényként kezelt árnövekedés?

Összességében, az építésgazdaság várja és üdvözli a válságból való kilábalásnak utat adó gazdaságpolitikát, miközben saját érdekében megteszi a fennmaradáshoz és működéshez szükséges intézkedéseket. E terhes időszakban különösen nehézségnek érzékeli a közbeszerzési kötöttségeket.

5. Összegzés

Önmagában a közbeszerzési szabályozás – az EU Bizottság első ezzel kapcsolatos közleményével egyetértve, akár az irányelveket, akár tagállami szabályozásunkat tekintve – a válságkörülmények között is alkalmazható jogi keretet ad. A közbeszerzési jogi szabályozás módosítása e körben nem indokolt, sőt, azt az uniós keretek is csak korlátozottan teszik lehetővé²². A válságjelenségek kezelése a megkötött közbeszerzési szerződések esetében szerződésmódosítással orvosolható, ez ugyanakkor megköveteli mindkét fél felkészültségét (ideértve a szakmai és a jogi felkészültséget, valamint a dokumentált bizonyítékok begyűjtését is), továbbá mindkét fél szándékát is igényli!

²⁰ PARRAGH–KISS i. m.

²¹ PARRAGH–KISS i. m. 13–14.

²² Értsd: főszabályként az uniós értékhatárt el nem érő közbeszerzéseknél vagy beszerzéseknél, azaz nemzeti eljárásrendi szinten.

Az építési szektor közbeszerzési lehetőségeinek javítása nem közbeszerzési jogi, hanem gazdaságpolitikai eszközökkel kell, hogy megtörténjen.

A közbeszerzések tudatos tervezésében, a fenntarthatóság szempontjainak elmélyítésében, észszerű beszerzési modellek alkalmazásában, a digitalizáció adta újabb és újabb lehetőségek integrálásában továbbra is hangsúlyos feladat hárul a közbeszerzési szakemberekre és szakpolitikákra.²³

Janus két arcának lényege valójában a kétfelé tekintés: a múltba, és a jövőbe. Bízunk benne, hogy a válságidőszak tanulságait levonva, adott esetben új megoldásokat és együttműködési lehetőségeket kialakítva képesek leszünk okosabban és felkészültebben lépni a jövőbe! Ehhez azonban még egy súlyos tanulságot le kell vonnunk, és megkeresni az arra vonatkozó legjobb megoldásokat. Ez pedig a zöld átállás és az energiafüggőség kezelésének kérdése, amelyet a COVID-időszak látszólag háttérbe szorított, de az ukrán-orosz háború ökölcsapásként újra látóterünkbe emelte. A közbeszerzés a fenntarthatósági szakpolitikáknak kiváló terepe és előjárója lehet – ehhez a jogi keretekkel ugyanúgy rendelkezik, mint a fent leírtak válsághelyzetben. A probléma vizsgálata azonban már egy újabb írás témája lehet.

²³ KOMŠIĆ i. m.