



ÉVES ELEMZŐ INTEGRITÁSJELENTÉS 2022

Budapest, 2023. június

Tartalomjegyzék

Előszó	3
Rövidítések jegyzéke	9
1. Bevezetés	13
2. Európai uniós források ellenőrzési rendszerének rendszerszintű vizsgálata	16
3. A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	50
4. A hatóság kockázatértékelési gyakorlata és kockázati mutatói	106
5. Összeférhetetlenség.....	115
6. Vagyonnyilatkozati rendszerek	137
7. Közbeszerzési adatok elemzése	154
1. sz. melléklet - Releváns jogszabályok.....	188
2. sz. melléklet – Javaslatok és ajánlások összefoglalója	194
3. sz. melléklet: Ellenőrzési nyomvonalakhoz kapcsolódó általános hiányosságok táblázata.....	203

Előszó

Az Integritás Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) azért jött létre, hogy megóvja az európai unió adófizetőinek pénzét Magyarországon és biztosítsa azok célnak megfelelő elköltését. Célunk emellett egy olyan gazdasági kultúra kialakítása, ahol az érintett szereplők **nemet tudnak és akarnak mondani** a korrupciós kihívásokra. A Hatóság szerepe saját feladatfelfogása szerint megelőző, **védi a társadalmat és a gazdaságot**, valamint segíti a magyar és külföldi vállalkozásokat.

A Hatóságot létrehozó 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.) rendelkezik a Hatóság feladatairól, így a **minden év június 30-áig** elkészítendő éves elemző integritásjelentésről is és az abban vizsgálandó területekről, témákról is. Eszerint az Integritás Hatóság Éves Elemző Integritásjelentése az európai uniós források felhasználásával összefüggésben vizsgálja a közbeszerzési piac alakulását, a szabályozási környezet hatékonyságát, a keretmegállapodások gyakorlatát és értékeli az ellenőrzési rendszert. A törvény előírásainak megfelelően az első Éves Elemző Integritásjelentésünk tárgyalja az összeférhetetlenség és a vagyonnyilatkozatok kérdését is.

Jelentésünk 2023. június 30-i határidővel történő elkészítése, akárcsak a Hatóság működése, **mérföldköve** a kondicionalitási eljárásnak.

Integritásjelentés korábban nem született Magyarországon, így precedens nélkül, viszonylag rövid idő alatt kellett összeállítanunk. Amíg a Hatóság 2023. március 15-én megjelent közbeszerzési kockázatértékelési jelentése az OECD MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems) IV. pillére által meghatározott struktúrában készült el, az Integritásjelentés nemzetközi példákat is megismerve és ahol releváns figyelembe véve, jelentős kutatómunkán és **saját módszertanunkon** alapul – utóbbit a jelentés készítése folyamán, azzal párhuzamosan dolgoztuk ki.

A több, mint 200 oldalas Integritásjelentés **a törvény által kijelölt fő témakörökre bontott fejezetekből** áll. A fejezeteinek felépítése egységes: összefoglaló, a rendelkezésre álló adatok értékelése, tárgyi leírás és **javaslatok**. A jelentésben szereplő közel **50 javaslat a jógyakorlatok bevezetésének és megerősítésének** szándékával íródott.

Munkánk során azt tapasztaltuk, hogy a hazai intézményrendszertől kapott **adatok fragmentáltak, részben hiányosak, az információk gyakran nem ellenőrzöttek**.

Összességükben nem képeznek egységes, strukturált adatbázist, ezért több területen további rendszerszintű és eseti vizsgálatokat fog a Hatóság a következő 6-12 hónapban végezni.

Az adatszolgáltatás gyorsaságával, képességével és a szolgáltatott adatok minőségével, teljeskörűségével és használhatóságával kapcsolatban is eltérő tapasztalataink voltak. Javasataink egy része ennek megfelelően az adatokkal és azok karbantartásával, hozzáférhetőségével foglalkozik.

Az elvégzett munkánk legfontosabb tanulsága, hogy az intézményrendszer teljes vertikumában szükséges bevezetni a tulajdonosi szemléletet (és az azzal járó felelősséget) és ahol releváns, a kockázat alapú megközelítést. Az – ellenőrző – intézményrendszert **fel kell vértetni a megfelelő humán- és IT eszközökkel, tudással és módszertannal**, hogy hatékonyabbá váljon az ellenőrzési munka.

Az Integritás Hatóság a tulajdonosi szemlélet, az ellenőrzési **metodológia, a kockázat alapú ellenőrzések rendszerének megteremtésében segítséget, partnerséget ajánl** a hazai, közbeszerzéssel, uniós forrásokkal foglalkozó intézményeknek.

Mindeközben maga az Integritás Hatóság is együttműködik úgy az OECD-vel, mind az elismerten magas szinten működő uniós nemzeti hatóságokkal nemzetközi jógyakorlatok megismerése és honosítása érdekében.

A jelentés fejezeteinek kiemelten fontos ajánlásait az alábbiakban foglaljuk össze.

EURÓPAI UNIÓS FORRÁSOK ELLENŐRZÉSI RENDSZERE

A közbeszerzés jogszabályi környezete megfelelőnek tekinthető, amely alapján az egyes ellenőrző intézmények megalkották a saját belső ellenőrzési módszertanaikat. Ezek a módszertanok ugyanakkor mind tartalmukban, mind a formai jellemzőikben a különböző uniós alapok tekintetében egyedileg meghatározottak, ezért jelentős eltéréseket mutatnak. Az eltérések többek között megnehezítik az alkalmazott szabályok értékelését, betartásának ellenőrizhetőségét, illetve az ellenőrzések végrehajtása megfelelőségének megítélését. Mindezekre tekintettel megalapozottan és kellő alátámasztottsággal nem lehetséges annak megállapítása, hogy az elvégzett ellenőrzések **kellően hatékonyak-e és a megfogalmazott ellenőrzési céloknak, a hozzá tartozó feladatoknak megfelelnek-e**. Külön érdemes kiemelni, hogy a belső szabályozások nem, vagy csak ritkán határoznak meg egyéni felelősöket a vizsgálatok elvégzésénél.

Az alkalmazott ellenőrzési rendszer fenti hiányosságai miatt lehetséges az, hogy a szabálytalansági eljárások száma rendkívül alacsony a támogatási szerződések számához képest, ami önmagában is jelzi az ellenőrzési **rendszer funkcionalitásának hiányosságait**.

Érzékletes példának látjuk, hogy a vizsgálatokat az intézmények előre jelzik a vizsgálat alanyának, ami az egyes vizsgálatok céljától, terjedelmétől függően akár túlzottan sok időt és lehetőséget ad a felkészülésre, vagy akár a bizonyítékok eltüntetésére. A csalással érintett projektek nagyobb arányú sikeres felderítése érdekében javasoljuk az **előre bejelentett helyszíni ellenőrzések módszerének újragondolását és a meglepetésszerű, rendkívüli ellenőrzések magasabb részarányú alkalmazását**.

Hasonló példa, hogy az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) rendszeresen felhívja a figyelmet magas, rendszerszintű kockázatokra az intézményrendszerben, melyeket nem kezelnek megfelelő módon és/vagy időben. Előfordult olyan megállapítás is, amely 2-3 éve az EUTAF **minden éves rendszerauditjában** megjelenik. Ez arra utal, hogy nem volt érdemi előrelépés az adott területen.

Az ellenőrzési intézményrendszer számára ajánlott **a kockázatelemzési szemlélet és módszerek**, valamint a támogatási programokon átívelő ellenőrzések bevezetése.

Különösen és kifejezetten javasoljuk, hogy az ellenőrzések során elsődlegessé váljon a **'tartalom a forma felett'** elv érvényesülése, hiszen a valós pénzügyi kockázatokat csak a tranzakciók tényleges tartalmának megismerése és értékelése alapján lehet megfelelően megítélni. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi ellenőrzési rendszer elsősorban a jogi megfelelés formai szempontjaira koncentrál, az ellenőrzések tartalmi vizsgálatához, valamint a kockázatalapú megközelítéshez a Hatóság módszertani segítséget is felajánl a szervezeteknek.

KÖZBESZERZÉS

A magyar közbeszerzési szabályozás összhangban van az uniós irányelvi követelményekkel.

A hazai közbeszerzéseket, annak rendszerét vizsgálva egyik fő megállapításunk az, miként azt a hatékonyság kapcsán feltárt szűk keresztmetszetek jelzik is, a szabályozás kisebb kiigazítása mellett, leginkább a jogalkalmazási gyakorlatban jelentkező anomáliák kezelése indokolt a közbeszerzések megfelelő működésének biztosítása érdekében.

Az Eufetv. előírásainak megfelelően foglalkoztunk a keretmegállapodások működésével, ezen belül is a központosított közbeszerzések jelenlegi gyakorlatával.

A központosított beszerzési körbe vont beszerzések jellemzője, hogy nagyértékűek, ennél fogva korlátozott az eljárásokban részt venni tudó ajánlattevők köre. A keretmegállapodások – a központi beszerző szerv döntése függvényében – tipikusan 2-4 évre jelentősen szűkítik a közbeszerzési piacot. Ezért szükségesnek tartjuk – a Korrupcióellenes Munkacsoporttal egyetértve – **a keretmegállapodások piacra gyakorolt torzító, versenyszűkítő hatásai** mélyebb vizsgálatát, többek között a központi beszerző szervek által alkalmazott keretszámok és a részajánlat biztosítására vonatkozó gyakorlat felülvizsgálatát.

A Hatóság az érdemi vizsgálatok, elemzések elvégzéséhez elsődlegesen javasolja, hogy a központi beszerző szervek által kötött keretmegállapodások alapján megvalósított **közbeszerzések adatai legyenek nyilvánosan elérhetőek** és biztosított legyen ezen adatok elemzése, összekapcsolása más közbeszerzési adatbázisokkal.

Emellett a közbeszerzési verseny kiterjesztése érdekében javaslatokat fogalmaztunk meg, többek között a **szabályozás felülvizsgálatára**.

A központosított közbeszerzésekre vonatkozókon kívül is megfogalmaztunk olyan javaslatokat, amelyek a **közbeszerzések iránti bizalom növelését célozzák és a közbeszerzések hatékonyságát hivatottak javítani**. Ezek közül az alábbiakra külön is felhívjuk a figyelmet:

- az **egyajánlatos eljárások visszaszorítása** érdekében az előzetes piaci konzultációra vonatkozó szabályozás kiegészítése,
- az ajánlattételi határidő lejártá és a bontás közé beiktatott – két órányi időtartamú – **várakozási idő megszüntetése**,
- a **részajánlattétel nagyobb biztosítása** érdekében a jogi szabályozás kiegészítése,
- verseny tisztaságának megsértésével kapcsolatos **bejelentések eredményeinek nyilvánosságra hozatala** a Gazdasági Versenyhivatal részéről,
- a kevésbé elhúzódó eljárások érdekében az ajánlatok bírálati szabálymódosítása,
- a közigazgatási és bírósági közbeszerzési **jogorvoslat** hatékonysága és szabályai összhangjának növelése

ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

Sommásan úgy fogalmazhatunk, hogy egy olyan, relatíve szűk, kevés szereplős piacon, mint Magyarország, az összeférhetetlenséget szülő helyzeteket különösen nehéz elkerülni, ezért azokra kiemelten oda kell figyelni és meg kell tanulni az összeférhetetlenségi helyzetekben inherensen jelenlévő kockázatot megfelelően menedzselni. Ezeknek a szituációknak a kényszerű eltitkolása helyett megfelelő kontrollkörnyezet kialakítása szükséges. A Hatóság véleménye szerint és élő piaci példák alapján ez megvalósítható.

Az összeférhetetlenség uniós és hazai szabályozása alapvetően azonos, követi az uniós normákat, ami megfelelő alapot ad a közbeszerzések iránti bizalom erősítéséhez. Ugyanakkor a jogszabályok, iránymutatások nagyon komplexek, emiatt indokolt a **jogalkalmazók támogatása, gyakorlati útmutatók, nyilatkozatminták kiadásával, workshopok szervezésével.**

Fontos szempontnak tarjuk – a vagyonnyilatkozatokkal együtt –, hogy kialakuljon ezek **elektronikus nyilvántartására és ellenőrzésére vonatkozó egységes rendszer** a közbeszerzési piacon belül, melyre vonatkozóan külön ajánlást dolgozunk ki.

VAGYONNYILATKOZATOK

A vagyonnyilatkozatok rendszerének, működtetésének, ellenőrzésének kérdésköre további vizsgálatot igényel: a **Hatóság 2023 utolsó negyedévében kiad egy külön jelentést** e tárgyban, amelyben részletezi a megállapításait és megteszi javaslatait.

KÖZBESZERZÉSI ADATOK ELEMZÉSE

A közbeszerzési adatok elemzéséhez több nemzetközi módszertant és/vagy elemzési komponenst azonosítottunk, ezek közül az OECD és az Európai Bizottság által alkalmazottakat vettük relevánsnak és ezek mintájára készítettük el saját elemzésünket az elérhető magyar adatok alapján.

Megállapítottuk, hogy a közbeszerzési piac több beszerzési tárgy és földrajzi hely (vármegye) tekintetében is különösen koncentrált. További és **mélyebb vizsgálatok szükségesek** ahhoz, hogy érdemben tudjuk azonosítani a beavatkozási pontokat.

A Hatóság a munkája során megállapította, hogy az EKR-adatbázis megfelelő adattartalommal rendelkezik, azonban az EKR kézi adatrögzítéseinek információ tartalma, kitöltöttségének teljessége több esetben eltérő tartalmi és formai színvonalon készül. Ez jelenleg korlátozza, hogy az EKR rendszer gépi feldolgozáshoz,

automatizált vizsgálatok elvégzéséhez jó minőségű adatot szolgáltatasson. Javasoljuk a beviteli felületeken történő ellenőrzések kiterjesztését, a betöltött adatok pontosítását, tisztítását, valamint adatkapcsolat biztosítását a központi beszerző szervek különálló nyilvántartásaival.

AJÁNLÁS

A Hatóság első Integritásjelentésében felvonultatott javaslatok implementálása reményeink szerint hozzájárul a szemléletváltáshoz, a közpénzek gondosabb és hatékonyabb felhasználásához, mindezzel megalapozva a gazdasági kultúraváltást és az ország felemelkedését.

Biró Ferenc Pál

elnök

Rövidítések jegyzéke

ARACHNE – Európai Bizottság által kifejlesztett kockázatértékelő eszköz

Audit Hatóság – az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF), valamint a mezőgazdasági támogatások kapcsán a KPMG Tanácsadó Korlátolt Felelősségű Társaság

ÁEEK – Állami Egészségügyi Ellátó Központ

Áht. – Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

ÁÚF – a programozási időszak felhívásaihoz meghirdetett általános útmutató

Be. – A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény

BElI – Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság

Btk. – Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

CAGR – Compound Annual Growth Rate (Összetett éves növekedési ráta vagy Átlagos éves növekedési ütem)

CEF – Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz

CPR – Common Provisions Regulation

CPV – Common Procurement Vocabulary, közös közbeszerzési szójegyzék: az Európai Unióban a közbeszerzések lebonyolításához használt egységes osztályozási rendszer a közbeszerzések tárgyára

CRCB – Korrupciókutató Központ Budapest

DBR – Dinamikus Beszerzési Rendszer

DIMOP Plusz – Digitális Megújulás Operatív Program Plusz

DKÜ – Digitális Kormányzati Ügynökség

EACN – Európai Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózat

EFOP – Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program

EKR – Elektronikus Közbeszerzési Rendszer

EB – Európai Bizottság

Eufetv. – Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény

EP – Európai Parlament

EUTAF – Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

ÉFK – Éves Fejlesztési Keret

FAIR rendszer – Magyarország Fejlesztéspolitikai Nyilvántartási és Menedzsment Rendszere

GINOP – Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program

GRECO – Group of States against Corruption (Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja)

GVH – Gazdasági Versenyhivatal

Hatóság – Integritás Hatóság

HET – Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve

IKOP – Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program

Infotv. – Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 2011. évi CXII. törvény

Integritásjelentés – Éves elemző integritásjelentés

Kbt. – A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény

KDB vagy Döntőbizottság – Közbeszerzési Döntőbizottság

KEF – Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság

KEHOP – Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program

KFF vagy Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály – Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály

KH – Közbeszerzési Hatóság

KKM – Brexit Alap

KM – keretmegállapodás, ahol KM1 jelöli a keretmegállapodások megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokat, szerződéseket és KM2 jelöli a keretmegállapodásokból történő közbeszerzéseket

KMR – Közép-Magyarországi Régió

KÖFOP – Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztés Operatív Program

KPMG – KPMG Tanácsadó Korlátolt Felelősségű Társaság

KSZF – MKGI Központi Szolgáltatási Főigazgatóság

MAHOP – Magyar Halgazdálkodási Operatív Program

MAPS – Methodology for Assessing Procurement Systems (OECD közbeszerzési rendszerek értékelésére kidolgozott módszertana)

MKGI – Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága

MNB – Magyar Nemzeti Bank

NAIH – Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

NAV – Nemzeti Adó- és Vámhivatal

NFFKÜ – Modernizációs Alap

NGM – Nemzetgazdasági Minisztérium

NKOH – Nemzeti Kommunikációs Hivatal

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

OLAF – Európai Csaláselleni Hivatal

OP – Operatív Program

Panasztv. – A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

Ptk. – a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

PÜT – az operatív programok finanszírozásához kapcsolódó pénzügyi elszámolásról szóló tájékoztató

PWC – PricewaterhouseCoopers

Régi Btk. – a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

RRF – Recovery and Resilience Facility

TOP – Terület- és Településfejlesztési Operatív Program

UNCAC – United Nations Convention against Corruption (ENSZ Korrupcióellenes Egyezménye)

VBÜ – Védelmi Beszerzési Ügynökség

VEKOP – Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program

Vnytv. – Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény

VP – Vidékfejlesztési Program

vs. – versus (szemben)

1. Bevezetés

Háttér

A Hatóság az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően 2022. november 19-én megalakult, autonóm államigazgatási szerv. A Hatóság célja, hogy erősítse az uniós pénzügyi támogatások végrehajtása során előforduló csalás, összeférhetetlenség és korrupció, valamint az azzal összefüggő egyéb jogsértések és szabálytalanságok megelőzését, feltárását és korrekcióját.

A Hatóság minden olyan esetben fellép, ahol álláspontja szerint valamely, az európai uniós források felhasználása, vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet elmulasztotta megtenni a szükséges lépéseket az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében, vagy ennek kockázata felmerül.

A Hatóság a feladatai ellátása során különös figyelmet fordít az integritáskockázat-értékelési jelentésre, és figyelembe veszi azt az éves elemző integritásjelentése elkészítésekor. Az Integritásjelentés alapul szolgál az integritáskockázati mutatók kidolgozásához.

Alkalmazott módszertan és korlátozások

Az Eufetv. 11. §-a által előírt kötelezettsége alapján a Hatóság évente elemző Integritásjelentést készít. Az első éves Integritásjelentését a Hatóság 2023. június 30-ig elkészíti és a Hatóság honlapján közzéteszi, valamint a 12. § (1) bekezdése szerint tájékoztatásul megküldi az Országgyűlésnek. Ezt követően, a közzétételtől számított három hónapon belül a Kormány a Hatóságnak küldött válaszában ismerteti, miként fogja kezelni az éves elemző Integritásjelentésben foglalt megállapításokat, ajánlásokat.

Az Eufetv. vonatkozó rendelkezései értelmében az Integritásjelentés tartalmazza a következőket:

- a) az európai uniós források felhasználásával összefüggésben a közbeszerzési piac koncentrációjának, valamint a közbeszerzési eljárásokban a becsült érték és a szerződéses összeg közötti különbség, valamint annak lehetséges okainak elemzését,
- b) a Hatóság feladatkörébe tartozó területeken a jogszabályok hatékonysága és a végrehajtásuk során jelentkező problémák vizsgálatát, valamint a jogalkalmazói és közigazgatási gyakorlat elemzését, kockázati mutatók meghatározását,

- c) a keretmegállapodások alkalmazására és a keretmegállapodások alapján megkötött szerződések gyakorlatára vonatkozó elemzést, ideértve az odaítélésük egyes gazdasági szereplők közötti megoszlását,
- d) európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer értékelését, a korrupció, a csalás és az összeférhetetlenség kockázatának azonosítása és hatékony megelőzése, valamint az ilyen esetek felderítése és orvoslása terén,
- e) az a) - d) pont szerinti tárgykörre vonatkozó ajánlásokat.

Az Eufetv. 74. § (1) bekezdése értelmében az első elemző Integritásjelentés a 11. §-ban foglalt tartalmi elemeken felül

- a) tartalmaz egy értékelést arról, hogy az összeférhetetlenség meglévő szabályozása összhangban van-e az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezelésére vonatkozó iránymutatásról szóló bizottsági közleményben (C/2021/2119) foglalt iránymutatással, illetve szükség van-e javításokra,
- b) a Hatóság, integritáskockázat-értékelési gyakorlatára figyelemmel, meghatározza a csalás - az (EU) 2017/1371 irányelv 3. cikke szerinti értelemben -, a korrupció - az (EU) 2017/1371 irányelv 4. cikk (2) bekezdése szerinti értelemben -, továbbá az összeférhetetlenség - az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 61. cikk (1) bekezdése és a 2014/24/EU irányelv 24. cikke szerinti értelemben - egyedi mutatóit, az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről szóló bizottsági iránymutatás (C/2021/2119) szerint kiegészítve,
- c) áttekinti a magyar vagyonnyilatkozat-rendszer szabályozási kereteit és működését, ideértve annak hatályát és ellenőrzési folyamatát is.

A második éves jelentéstől kezdődően, a Hatóság Integritásjelentés tartalmazza annak értékelését is, hogy az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek hogyan vették figyelembe a korábbi Integritásjelentéseket és ajánlásokat, így különösen a 15. § szerinti ajánlásokat.

Munkája során a Hatóság alapvetően másodelemzést végzett abból a szempontból, hogy összeállította, áttekintette és elemezte a Hatóság rendelkezésére bocsátott, illetve publikusan elérhető, releváns információkat és adatokat 2023. június 28-i dátummal bezárólag. A Hatóság ennek során figyelembe vette a Hatóság 2023. március 31-én közzétett jelentését a magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékeléséről, valamint a Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentését is.

A Hatóság az ellenőrzési rendszerekre vonatkozó értékeléséhez lefolytatott vizsgálata részeként szakmai interjúk keretében további információkat gyűjtött az érintett szervezetektől/felelősöktől.

Az éves elemző Integritásjelentés:

- az 1. sz. mellékletben felsorolt releváns jogszabályok és rendeletek, valamint
- a Miniszterelnökség, a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság (BEII), a Közbeszerzési Hatóság, a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF), a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (DKÜ), a Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKOH) és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) által nyújtott adat- és információ-szolgáltatás, valamint a nyilvánosan elérhető információk adatbázisok

alapján készült.

Az Integritásjelentésben bemutatott elemzések, értékelések és ajánlások kizárólag a hivatkozott publikusan elérhető információk, az érintettek adat- és információszolgáltatásai, valamint a lefolytatott interjúk alapján kerültek megfogalmazásra.

2. Európai uniós források ellenőrzési rendszerének rendszerszintű vizsgálata

2.1 Összefoglaló

Eljárásunk során megvizsgáltuk, hogy az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó rendszerek alkalmasak-e és ha igen, milyen mértékben a korrupció, a csalás és az összeférhetetlenség kockázatainak azonosítására, megelőzésére, valamint azok felderítésére és orvoslására.

A Hatóság vizsgálta az európai uniós források ellenőrzésének folyamatait, rendszereit annak érdekében, hogy értékelni tudja az ellenőrzési rendszerekre vonatkozó Magyarországon hatályos jogszabályok és egyéb szabályozók EU normatívákkal, illetve az alkalmazott, dokumentált ellenőrzési módszerekkel való összhangját. A Hatóság meg kívánt bizonyosodni a megfelelő kontroll lépések meglétéről és arról, hogy az egyes, dokumentált ellenőrzések elérik a céljaikat. A Hatóság vizsgálatának fő célja, hogy a tényeken alapuló, azonosított hiányosságokra vonatkozóan megállapításokat és javaslatokat tegyen az ellenőrzési rendszerek tekintetében.

Az ellenőrzési rendszereket folyamat szempontból vizsgáltuk, a támogatások életútját követve, az Éves Fejlesztési Keret meghatározásától a fenntartási időszak lezárásáig. Vizsgálatunk hatóköre a 2022-es naptári évre terjedt ki, így az a 2014-2020-as és a 2021-2027-es programozási ciklust is érinti. A vizsgálatunk során az ellenőrző szervezetenkénti ellenőrzési nyomvonalakat¹ és a kapcsolódó belső szabályzatokat, az eljárásrendeket, valamint az Audit Hatóság jelentéseit és az Európai Bizottság audit jelentéseit tekintettük alapidokumentációknak, továbbá figyelembe vettük a vonatkozó jogszabályokat.

A Hatóság értékelése szerint a meglévő, az európai uniós források felhasználását szabályozni és ellenőrizni hivatott rendszerek, folyamatok, belső előírások és jogi normák teljessége, összhangja, illetve felépítettsége alapvetően megfelel a nemzetközi elvárásoknak és standardoknak (tételesen bemutatva a 1. sz. mellékletben). Az azok alapján kialakított ellenőrzési rendszerek hatékonyságára és működési mechanizmusai vonatkozásban az integritásjelentésben foglaltakon túl további vizsgálatok elvégzését tartjuk szükségesnek, ahhoz, hogy teljeskörű és részletekbe menő képet kapjunk az ellenőrzési rendszerekkel kapcsolatos esetleges hiányosságok, következetlenségek, illetve anomáliák tekintetében.

¹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3.§ 4. és 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 3. § 4.

Eljárásunk során az európai uniós források ellenőrzési folyamatai és rendszerei kapcsán az alábbi – javarészt az első szintű, az irányító hatóságok ellenőrzését érintő – egyedi és rendszerszintű észrevételeket fogalmazzuk meg:

- az ellenőrzési rendszerek szabályozottsága irányító hatóságokként eltérő részletezettséget mutat: a jogszabály által kötelezően előírt ellenőrzési nyomvonalak információ tartalma, kitöltöttségének teljessége és relevanciája irányító hatóságokként eltérő tartalmi és formai színvonalon készült. A differenciált tartalmi elemekre tekintettel gyakorlati alkalmazásuk és funkcióik hatékonysága szintén nagy eltéréseket mutat;
- az Audit Hatóság (amely az ellenőrzés második szintjeként többek között a projektek mintavételes ellenőrzéséért felelős) meghozandó intézkedésre vonatkozó ajánlásai nem kerültek teljeskörűen nyomon követésre és korrigálásra, a javaslatokkal érintett szervezetek által. Javasoljuk az audit hatóság megállapításainak minél hamarabb és lehetőség szerint naptári éven belüli feldolgozását és a rendszerbe ültetését, előtérbe helyezve a visszaélésre lehetőséget adó körülmények mielőbbi feltárását és azok azonnali megszüntetését;
- az ellenőrzési rendszer szabályozása több esetben hiányos volt, ezért szükségesnek tartjuk a folyamatok teljes körű felvázolását, a megfelelő kontroll lépések és felelősök feltüntetésével;
- elemi fontosságú, hogy legalább évente, de szükség szerint gyakrabban, az ellenőrzés alapfolyamatai a gazdasági, jogi és egyéb változások mentén folyamatosan aktualizálásra kerüljenek;
- kulcsfontosságúnak tartjuk a vizsgálati rendszerek és különösen az alkalmazott vizsgálati programok esetében a szemléletváltás megvalósítását, oly módon, hogy nagyobb hangsúly kerüljön a dokumentumok tartalmi, kockázatalapú vizsgálatára, a kockázatokra figyelmeztető jelek (red flagek) alkalmazására és értékelésére, a jelenlegi tranzakciók, ügyletek formai megvalósulására fókuszáló, adminisztratív, ellenőrző lista alapú szemlélete helyett;
- az új programozási időszak informatikai újításainak elismerése mellett, ajánljuk a számítástechnikai háttér továbbfejlesztését, új funkciók beépítését és különböző adatbázisokkal való szinkronizálását a kockázati tényezők korai és hatékony felismerése céljából, különösen olyan kritikus folyamatoknál, mint a finanszírozási ellenőrzések elvégzése;

- az objektivitás és a függetlenség biztosítása érdekében javasoljuk az előre be nem jelentett ellenőrzések gyakoriságának jelentős növelését, külső szakértők állandó jellegű igénybevételevel;
- közbeszerzések ellenőrzése esetében, amelyet az irányító hatóság vagy a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály végez, szükségesnek látjuk a csalás és korrupció feltárására irányuló módszertanok kialakítását és ezek beépítését az ellenőrzési struktúrába;
- a szabálytalansági eljárások kapcsán az átláthatóság, a következetesség és a nyilvánosság követelményeinek maradéktalan teljesülése céljából indokolt egységes értékelési szempontrendszer alkalmazása, továbbá az eljárások adatainak rendezett, kereshető és az adatkezelési szabályokkal összhangban nyilvános közzététele;
- Integritásjelentésünkben egyedi megállapításokat is tettünk a kockázatosnak ítélt területekre vonatkozóan, különösen a Helyszíni Ellenőrzés, Finanszírozás tekintetében, melyeket részletesen kifejtettünk az Megállapítások pont alatt.

A megállapításainkat és javaslatainkat az Integritásjelentés releváns része mellett, az Integritásjelentés 2. sz. mellékletét képező összefoglalóba gyűjtöttük.

Ugyan a vizsgálatunk fenti megállapításai észrevételeket, kritikákat fogalmaznak meg az ellenőrző rendszerek több szegmensét érintően, azonban fontosnak tartjuk kiemelni, hogy ezek a megállapítások a konstruktív szemléletben születtek, a rendszert működtető intézmények és szisztémák közös célt szolgáló jobbítása érdekében. A Hatóság feladatának tekinti, hogy a jövőbeni Integritásjelentések elkészítésére rendelkezésre álló bővebb időintervallumra tekintettel lehetőség nyíljon párbeszédre valamennyi intézményi szereplővel, a működéssel kapcsolatos problémák, inkonzisztenciák mélyebb megértése és a konnektivitás előtérbe helyezése mellett.

2.2 Ellenőrzési folyamat és operatív programok összefoglalása

2.2.1 Ellenőrzési rendszerek

Az EU-források felhasználása szabályozási és intézményrendszeri szempontból összetett folyamat, tekintettel arra, hogy a támogatási rendszernek a hazai és európai uniós jogszabályi előírásoknak is meg kell felelnie.

A megosztott irányítás elvéből fakadóan az Európai Unió és a tagállam közösen szabályoznak. Az Európai Unió által rendeletekben meghatározott szabályokat követve az adott tagállam a felelős az európai uniós források felhasználásáért felelős végrehajtási intézményrendszer létrehozásáért és működtetéséért.

Az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból származó források jogi kereteit a Közös Rendelkezésekről szóló Rendeletben (Common Provisions Regulation –CPR²), valamint az alapspecifikus rendeleteiben³ határozza meg az Európai Unió. Ezeket a rendeleteket tartalommal tölti meg a hazai jogalkotó adott időszakra vonatkozó végrehajtásról szóló kormányrendelete, melyek együtt tartalmazzák a kötelezően létrehozandó szervezeteket és meghatározzák azok feladatait is.⁴

Irányító hatóság

Az irányító hatósági feladatok ellátásáról a 2014–2020-ig tartó programozási időszakban a szakminisztériumok gondoskodtak, majd a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet], valamint a 2021–2027 programozási ciklus tekintetében a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet] 2022.05.25-től hatályos módosítása alapján az irányító hatósági feladatok ellátását javarészt a Miniszterelnökség Területfejlesztési tárcája olvasztotta magába, ez alól kivételt képeznek a halászati⁵ ágazatot vezénylő Agrárminisztérium és a Miniszterelnöki Kabinetiroda szerepköre a digitalizációs⁶ és a reziliencia⁷ területeken.

Az irányító hatóságoknak a közösségi és hazai szintű jogszabályi kötelezettségük a forrásfelhasználás minden nemű elsődleges irányítási és ellenőrzési tevékenységére kiterjed, és komplex szervezetrendszerrel rendelkeznek ezen

² 2014–2020 közötti programozási időszakban az Európai Parlament és a Tanács (EU) 1303/2013 rendelete; a 2021–2027 közötti programozási időszakban az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete

³ Például: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról

⁴ A fejlesztéspolitikai intézményrendszer részletes feladatait a 2014–2020 közötti programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014 (XI.5) Korm. rendelet, míg a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021 (V.18) Korm. rendelet szabályozza.

⁵ Magyar Halgazdálkodási Operatív Program Plusz

⁶ Digitális Megújulás Operatív Program Plusz

⁷ Helyreállítási és Rezilienciaépítési eszköz

feladataik végrehajtására. A stratégiai tervezési, monitoring, módszertani és egyéb támogató részegységek mellett számos osztály és főosztály munkája kapcsolódik szorosabban a projektek közvetlen kezeléséhez. Ezek a szervezeti egységek a kedvezményezettek projektjeinek teljes támogatási életútját végigkövetik, elsődleges kontrollt gyakorolva az uniós forrást hasznosítókra, legyen szó kiemelt, standard, vagy egyszerűsített eljárásrendű konstrukciókról. Ezen szervezeti egységek rövid bemutatása:

- *Projekt-kiválasztás és döntés:* A későbbi projektek elsődleges állomása a támogatási kérelem benyújtása, ahol a kedvezményezett a felhívásban meghatározott dokumentumaival benyújtja a pályázatát az irányító hatóság felé. A projekt-kiválasztási és döntési egység a pályázatok formai és tartalmi ellenőrzéséért felel, majd támogatási döntésre javaslatot tesz, ami lehet elutasító vagy támogató (nem részletezve a csökkentett támogatástartalmú, vagy feltételesen támogatott döntéseket), megjelölve a megítélt támogatási összeget és a projekt összköltségét.
- *Szerződéskezelés:* A pozitív támogatói döntéssel rendelkező támogatást igénylőkkel az irányító hatóság, mint állami szereplő a polgári jogi viszonyban, támogatási szerződést köt, vagy támogatói okiratot állít ki. Ez a szervezeti egység kezeli a támogatási szerződéses feltételekben bekövetkezett változásokat, módosításokat.
- *Pénzügyi ellenőrzés:* A megkötött támogatási szerződés hatálybalépésének időpontjától a kedvezményezett élhet a számára megítélt támogatási összeg egy bizonyos részével, az előleggel. Előlegigénylést az irányító hatóság pénzügyi ellenőrzési részlege ellenőrzi és hagyja jóvá, csakúgy, mint a későbbiekben benyújtott időközi és záró kifizetési igényléseket, melyekben a kedvezményezett a projekthez köthető számláit elszámolásra benyújtja.
- *Közbeszerzés vizsgálat:* Amennyiben a projekt megvalósítása során közbeszerzési kötelezettség felmerül, azt az irányító hatóság közbeszerzésekkel foglalkozó szervezeti egysége kezeli.
- *Helyszíni ellenőrzés:* A projektek szerződésszerű megvalósítása és eredményes zárásának biztosítása érdekében az irányító hatóság helyszíni ellenőrzési egységet működtet. Ez az egység a projektek megvalósítási helye szerinti területen fejti ki tevékenységét, megbizonyosodva a projekt műszaki-szakmai előrehaladásáról, a dokumentáció teljességéről, valamint egyéb jogszabályi és felhívási kötelezettségek teljesüléséről.

- *Projekt fenntartási monitoring:* A kedvezményezettek a pályázati felhívásban rögzítetteknek megfelelően – amennyiben releváns, azaz fenntartási kötelezettség került előírásra – projektjük megvalósításával egyidejűleg vállalják, hogy a projekt fizikai befejezését követően a jogszabályban meghatározott ideig (3-5 évig) a projektjük műszaki-szakmai tartalmát fenntartják. Erről a folyamatról a megvalósítás befejezésétől kezdve projektfenntartási jelentést készítenek és nyújtanak be az irányító hatóságnak. A fenntartási időszak lezárultával záró projektfenntartási jelentés készül.
- *Szabálytalanság:* A projektek életútjuk folyamán kötve vannak a támogatási szerződésük, továbbá az annak részét képező felhívás, általános útmutató, valamint a jogszabályi előírásokhoz. Bármely kötelezettség megszegése esetén az irányító hatóság szabálytalansági eljárást folytat le, amely alapján a szabálytalanság⁸ megállapítása után a kedvezményezett projektjétől az irányító hatóság egyoldalúan elállhat, és kötelezheti a kedvezményezettet a kapott támogatás és arra számított kamat visszafizetésére.

Igazoló hatóság

Az *igazoló hatóság* feladatait a Magyar Államkincstár, azon belül az EU Támogatások Elszámolási Főosztály, illetve az EU Támogatások Szabályossági Főosztály látja el. Az igazoló hatósági feladatokat ellátó főosztályok felett a szakmai felügyeletet a Magyar Államkincstár pénzforgalmi elnökhelyettese gyakorolja. Az igazoló hatóság feladatai közé tartozik többek között a támogatások folyósítását alátámasztó dokumentáció ellenőrzése, a költségigazoló nyilatkozatok összeállítása, pénzügyi előrejelzések küldése a folyó évre és a következő naptári évre benyújtandó kifizetési kérelmek összegére vonatkozóan, valamint az elszámolások és korrekciók benyújtása az EB felé.

Audit Hatóság

Az Audit Hatóság feladatait a jelenlegi és azt megelőző programozási időszakban is a 2023. január 1-jétől autonóm államigazgatási szervezet, az EUTAF, – valamint a mezőgazdasági támogatások kapcsán a KPMG – látja el. Az Audit Hatóság, mint az ellenőrzés második szintje felel többek között az audit stratégia és éves ellenőrzési tervek megalkotásáért és rendszeres felülvizsgálatáért, rendszerellenőrzések és projektek mintavételes ellenőrzésének végrehajtásáért, éves elszámolások vizsgálatáért.

⁸ 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 3. § 18.

Központi koordináció

A koordináló szervezet a Miniszterelnökség intézményén belül került felállításra. A koordináló szervezet feladatai kiterjednek – a teljesség igénye nélkül – például a következőkre:

- közbeszerzési eljárások szabályosságának ellenőrzése,
- az egységes monitoring és információs rendszer működtetése,
- a csalás elleni tevékenység koordinációja,
- a programok előrehaladásának nyomon követése, indikátorok figyelése,
- a program- és projekt végrehajtás egységességének biztosítása (egységes jogszabályi környezet, sablon dokumentumok elkészítése),
- az éves fejlesztési keret tervezési folyamatának koordinációja,
- rendszerleírások elkészítésének koordinációja,
- felhívások minőségbiztosítása, közzététele,
- partnerségi egyeztetési, kommunikációs feladatok koordinációja,
- pénzügyi folyamatokkal kapcsolatos feladatok.

Közreműködő szervezetek

A 2014-2020-as programozási időszakban három operatív program (Terület- és Településfejlesztési OP, Versenyképes Közép-Magyarország OP, Magyar Halgazdálkodási OP), míg a 2021-2027-ig tartó programozási időszakban két Operatív Program (Magyar Halgazdálkodási OP Plusz, Terület- és Településfejlesztési OP Plusz) esetén került közreműködő szervezet felállításra, mely mindkét időszakban a Magyar Államkincstár szervezetén belül állt fel és az irányító hatósággal kötött megállapodásban rögzített feladatokat látja el.

A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz végrehajtása

Az európai uniós források tekintetében szükséges a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (Recovery and Resilience Facility; RRF) végrehajtására vonatkozó intézményrendszer áttekintése is. A végrehajtás intézményrendszere a Kohéziós Alapokból származó források elosztásáért felelős intézményrendszerhez hasonló keretek között működik, abba beilleszkedik. Az intézményrendszert és a szervezetek feladatait a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve (HET) végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX.30.) Korm. rendelet szabályozza.

A nemzeti hatóság koordinálja a HET tervezését és megvalósítását. Feladatai között megtalálhatók: az eljárási szabályok kidolgozása, kapcsolattartás a hazai és EU-s intézményekkel, összeállítja az EB részére megküldendő jelentéseket és forrásle hívási igényeket. A nemzeti hatóság kijelölhet *lebonyolító szervezet* is, melyek a nemzeti hatóság nevében és megbízásából járnak el a lebonyolítói megállapodásban meghatározottak szerint. A lebonyolító szervek feladatainak ellátását a 373/2022. (IX.30.) Korm. rendelet I. mellékletében megadott szervezet látja el.

Jelen vizsgálat elsődleges fókuszja az irányítási és kontrollrendszer első szintű ellenőrzését ellátó irányító hatóságok - az RRF esetében a nemzeti hatóság-, működésének hatékonysága, a kontrollrendszer kiépítettsége és megfelelősége.

2.2.2 Operatív Programok

Az Operatív Programok tervezésének első fázisában a tagállam úgynevezett Partnerségi Megállapodást köt az Európai Bizottsággal. Ebben a dokumentumban a tagállam összeállítja azokat a tematikus célterületeket, melyek kapcsán beavatkozásokat szeretne végrehajtani közösségi források felhasználásával a hét éves költségvetési ciklusban. A partnerségi megállapodás felsorolja az adott időszakban működő operatív programokat.

A 2014-2020-as Partnerségi Megállapodás operatív programjai:

EMBERI ERŐFORRÁS FEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM (EFOP)

Az EFOP céljai között szerepel a társadalmi felzárkózási és népesedési kihívások kezelése, a család társadalmi szerepének megerősítése és a társadalmi összetartás erősítése, az egészségfejlesztés és betegségmegelőzés, a köznevelés minőségének fejlesztése, valamint a munkaerő-piaci változásokhoz alkalmazkodni képes felsőfokú végzettséggel rendelkezők számának növelése.⁹

GAZDASÁGFEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS OPERATÍV PROGRAM (GINOP)

A program fókuszja a hazai kis- és középvállalkozások versenyképességének fejlesztése és növekedésének elősegítése. Emellett a program másodlagos célkitűzése a foglalkoztatás bővítése versenyképes munkahelyek létrehozásán keresztül. Sarkalatos pontja a leszakadó térségek, köztük a szabad vállalkozási zónák fejlesztése, társadalmi-gazdasági potenciáljuk kibontakoztatása és megerősítése,

⁹ Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program, CCI: 2014HU05M2OP001, 10.0, Bizottsági határozat dátuma: 2023.03.15.

valamint a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatásának javítása és a munkavállalók helyben boldogulásának biztosítása.¹⁰

INTEGRÁLT KÖZLEKEDÉSFEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM (IKOP)

Nevéből adódóan az IKOP közvetetten járul hozzá a magas hozzáadott értékű termelésre és foglalkoztatás bővítésére épülő gazdasági növekedéshez az infrastrukturális beruházásokon, a regionális és városi-elővárosi közlekedés korszerűsítésén keresztül. Az energia- és erőforrás-hatékonyság növelését közvetlenül a közösségi közlekedés és a környezetet kevésbé terhelő közlekedési módok erősítésével kívánja elérni.¹¹

KÖRNYEZETI ÉS ENERGIAHATÉKONYSÁGI OPERATÍV PROGRAM (KEHOP)

A környezetvédelemmel és energiahatékonysággal foglalkozó operatív program a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás, települési vízellátás, szennyvíz-elvezetés és tisztítás, szennyvízkezelés fejlesztése, hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések, természetvédelmi és élővilág-védelmi fejlesztések megvalósulását tűzte ki célul, kapcsolódva az „Erőforrás hatékony Európa”¹² kezdeményezéséhez.¹³

TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM (TOP)

Az operatív program fejlesztéspolitikai céljai a Közép-Magyarországi Régión (KMR) kívül, az összes megyére kiterjednek a helyi gazdasági infrastruktúra fejlesztésére, a beruházások és befektetések növelésére, a munkahelyek elérhetőségének javítására, a helyi szolgáltatások biztosítására, a gazdasági aktivitás és a foglalkoztatás segítésére, a turizmus támogatására. Ezek mellett a községi és városfejlesztési koncepciók megvalósulására allokál forrásokat, úgy, mint, önkormányzati energetikai fejlesztések, zöldfelületek létrehozása, fenntartható városi közlekedésfejlesztések és leromlott városrészek fejlesztése.¹⁴

¹⁰ Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program, CCI: 2014HU16M0OP001, 14.0, Bizottsági határozat dátuma: 2022.12.16.

¹¹ Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program, CCI: 2014HU16MIOP003, 19.0, Tagállami módosító határozat hatálybalépésének dátuma: 2022.11.16.

¹² Az Európai Parlament 2012. május 24-i állásfoglalása az erőforrás-hatékony Európáról (2011/2068(INI)) (2013/C 264 E/10). 2012.05.14.

¹³ Környezet- és Energetikai Hatékonysági Operatív Program, CCI: 2014HU16MIOP001, 10.0, Bizottsági határozat dátuma: 2021.12.22.

¹⁴ Terület- és Településfejlesztési Operatív Program, CCI: 2014HU16M2OP001, 7.0, Bizottsági határozat dátuma: 2020.07.15.

VERSENYKÉPES KÖZÉP-MAGYARORSZÁG OPERATÍV PROGRAM (VEKOP)

A Strukturális Alapok a Közép-Magyarországi Régió területén felhasználandó fejlesztési forrásait, valamint az egyes ágazati operatív programokból a 1303/2013 EU rendelet ún. programterületen kívül eső műveletek támogatására vonatkozó, 70. cikkének megfelelően megvalósítandó országos hatású fejlesztések, projektek KMR területre arányosított forrásait a VEKOP tartalmazza. A program céljai között szerepel a gazdasági szereplők versenyképességének javítása és nemzetközi szerepvállalásuk fokozása, a foglalkoztatás növelése, az energia- és erőforrás-hatékonyság növelése, és a gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósítása a KMR-ben.¹⁵

KÖZIGAZGATÁS- ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁS-FEJLESZTÉS OPERATÍV PROGRAM (KÖFOP)

A közigazgatás és a közszolgáltatások megfelelő működése meghatározó szükséglete a modern európai társadalmaknak. Erre tekintettel a Partnerségi Megállapodás részét képező közigazgatás fejlesztés orientáltságú operatív program céljai közé vette fel például a központi, regionális és helyi közigazgatási szervek és közszolgálatok intézményi kapacitásának és hatékonyságának növelésébe történő beruházások megvalósítását úgy, mint, a közigazgatási adminisztratív terhek csökkentését, e-közigazgatás bevezetését.¹⁶

MAGYAR HALGAZDÁLKODÁSI OPERATÍV PROGRAM (MAHOP)

A program célkitűzései olyan az akvakultúra megőrzéséhez és fenntarthatóságához kapcsolódó pontokból állnak, mint a hagyományos tógazdálkodás versenyképességének javítása, a biodiverzitás növelése, az alternatív energiaforrások felhasználása, a környezetterhelés csökkentése, a halászati és akvakultúra-kutatás, valamint a tudásátadás előmozdítása.¹⁷

VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM (VP)

Magyarország vidékfejlesztési programjának súlyponti területei: az ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és erősítése, az élelmiszer-ellátási lánc megszervezésének és a mezőgazdasági kockázatkezelésnek az előmozdítása, továbbá a szegénység csökkentése, a társadalmi befogadás és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben.¹⁸

¹⁵ Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program, CCI: 2014HU16M2OP, 6.1, Bizottsági határozat dátuma: 2020.12.21.

¹⁶ Közigazgatás-és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program, CCI: 2014HU05M3OP001, 3.0, Tagállami módosító határozat hatálybalépésének dátuma: 2022.06.18.

¹⁷ Magyar Halgazdálkodási Operatív Program, CCI: 2014HU14MFOP001, 3.0, Bizottsági határozat dátuma: 2019.09.02.

¹⁸ Vidékfejlesztési program, CCI: 2014HU06RDNP001, 7.0, Bizottsági határozat dátuma: 2020.08.07.

A 2021-2027-es programozási időszak:

A jelenlegi programozási időszakban az új partnerségi megállapodás az operatív programok tekintetében nem sok változtatást eszközölt. A programok jelentős része, azok céljai és eszközei megmaradtak egy egyszerű „Plusz” (pl.: IKOP Plusz) toldattal a nevükben, ezzel is kifejezve a forrásfelhasználás kontinuitását az előző időszakhoz képest. Újdonságként jelent meg, hogy a digitalizáció és IKT fejlesztések önálló programba tömörültek DIMOP Plusz néven, továbbá kikerült a partnerségi megállapodás struktúrájából az EMVA finanszírozott vidékfejlesztési terület.

DIGITÁLIS MEGÚJULÁS OPERATÍV PROGRAM PLUSZ (DIMOP Plusz)

A Digitális Megújulás Operatív Program Plusz széleskörűen célozza meg Magyarország digitális felkészültségének javítását és versenyképességének növelését. A program átfogó megközelítéssel kíván választ adni az újonnan felmerülő globális, technológiai, biztonsági és fenntarthatósági kihívásokra, valamint összekapcsolja az összes releváns szakpolitikát, megfelelően így a digitális transzformáció korának és az adatgazdaság növekvő szerepének.¹⁹

A közigazgatási reformokat végrehajtó OP (KÖFOP) folytatólagos verziója az új időszakban teljes körűen nem fedezhető fel. Helyette a Végrehajtás Operatív Program Plusz jelent meg, aminek specifikus célja a fejlesztéspolitikai intézményrendszer hatékony működésének, valamint a szükséges és megfelelő informatikai, kommunikációs, nyilvánossági értékelési és egyéb szakmai tudás bevonást szolgáló eszközök biztosítása.²⁰

¹⁹ Digitális Megújulás Operatív Program Plusz, CCI: 2021HU16FFPR005, 1.2, Bizottsági határozat dátuma: 2022.12.22.

²⁰ Végrehajtás Operatív Program Plusz, CCI: 2021HU16FFTA001, 1.3, Bizottsági határozat dátuma: 2022.12.22.

A programozási időszak kereteit összefoglaló táblázat, euróban:

2014–2020 Programozási időszak ²¹		2021–2027 Programozási időszak ²²	
OP rövidítése	Uniós támogatás (EUR)	OP rövidítése	Uniós támogatás (EUR)
GINOP	8 086 741 462	GINOP Plusz	4 966 866 973
EFOP	2 908 158 797	EFOP Plusz	2 908 040 936
KEHOP	3 436 287 274	KEHOP Plusz	3 665 898 008
IKOP	3 331 808 225	IKOP Plusz	3 545 630 819
TOP	3 389 963 001	TOP Plusz	4 354 018 373
VEKOP	581 963 439	VOP Plusz	670 634 820
VP	3 430 664 493	DIMOP Plusz	1 619 014 275
MAHOP	39 096 293	MAHOP Plusz	37 710 346
KÖFOP	794 773 905		
Összesen:	25 999 456 889	Összesen:	21 767 814 550

Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) kerete (EUR) ²³ :	5 824 000 000
--	---------------

2.2.3 Megelőző rendszerértékelő jelentések

Eljárásunk során figyelemmel voltunk a Hatóság és a mellette működő Korrupcióellenes Munkacsoport korábbi, vizsgálatunk céljaival összhangban megfogalmazott, a közbeszerzés és a korrupció magyarországi helyzetéről szóló jelentéseire.

A Hatóság 2023.03.31-i jelentése

A közbeszerzés magyarországi jogi kerete megfelelőnek mondhatók, azonban a rendszer gyakorlati működése és ellenőrzése hiányosságokat mutat, amit a Hatóság már az első jelentésében megfogalmazott, amelynek megjelenése az EU kondicionalitási eljárásának egyik mérföldköve.

A dokumentum megállapítása szerint a közbeszerzés magyarországi jogi kerete alapvetően megfelel a nemzetközi szabványoknak és iránymutatásoknak, a szereplők pedig elvégzik a jogszabályok által számukra kijelölt feladatokat.

²¹Fő allokáció + Eredményességi tartalék, ESB alap + REACT EU forrás, Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra

²²Nemzeti társfinanszírozás nélkül, ESB alap, Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2021–2027-es fejlesztési időszakra

²³ Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve, www.palyazat.gov.hu/helyreallitasi-es-ellenallokepességi-eszköz-rrf

Pozitívumként értékelendő, hogy a nyilvánosságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletesek, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatok nyilvánosak. Az említettek ellenére a rendszer összességében mégis diszfunkcionális és költségnövelő hatású, ahelyett, hogy a közbeszerzés eredeti funkciójának megfelelően csökkentené a költségeket.

A jelentésben a Hatóság megállapítja, hogy szükség van a közbeszerzések ellenőrzési rendszerének holisztikus szemléletben történő vizsgálatára és egységesebb gyakorlat, egységes ellenőrzési rendszer felállítására. Összehangolt integritási rendszerek működtetését is elvárná a Hatóság mind az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldalon a közbeszerzésben való részvételhez. Ezek hathatós és időbeni, tényleges ellenőrzését, valamint annak hiányosságai következetes szankcionálását elengedhetetlennek tartja a Hatóság.

2.3 Vizsgálati terület és korlátozások

Vizsgált támogatások

Az Integritásjelentés hatóköre a 2022-es naptári évre terjed ki, így az a 2014-2020 (Széchenyi 2020) és 2021-2027 (Széchenyi Plusz) programozási időszakokat érintő, közvetett európai uniós támogatások ellenőrzési rendszerére vonatkozó vizsgálatokkal kapcsolatos megállapításokat tartalmazza. A vizsgált uniós források a bemutatott 2022-ben futó Operatív Programok és az RRF (Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz).

Nem vizsgált támogatások:

- Közvetlen uniós források (EB)
- Pénzügyi eszközök (OP-k részeként)
- CEFII - Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF)
- Brexit Alap (KKM)
- Modernizációs Alap (NFFKÜ)

Korlátozások

A Hatóság az irányító hatóságok és a Közbeszerzési Hatóság által működtetett ellenőrzési rendszereket vizsgálta. Az egyes operatív programokhoz (OP) nyújtott támogatások szabályszerű, hatékony és eredményes felhasználásáért az OP irányító hatósága a felelős, ezért a vizsgálat figyelemmel a limitációkra kiterjedt az európai uniós források és támogatások ellenőrzési rendszerének első szintű, kulcsfontosságú elemeire.

A fentiek miatt a 2022. évi Integritásjelentés ellenőrzési rendszerekre vonatkozó értékeléséhez lefolytatott vizsgálat alatt, a Hatóságnak nem volt lehetősége az érintett szervezetekkel/felelősökkel interjúkat folytatni, továbbá mintavételes ellenőrzést végezni.

Az ellenőrzési rendszerek részletesebb és mélységi vizsgálatát ugyanakkor az Integritásjelentés publikálása után is folytatja a Hatóság, mely a törvényi kötelezettség révén a későbbiekben publikálásra kerülhet.

2.4 Vizsgálat

2.4.1 Vizsgálati módszertan és megközelítés

A vizsgálatunk célja az európai uniós források felhasználását ellenőrző rendszer értékelése, és annak megállapítása, hogy a rendszer alkalmas-e, illetve milyen mértékben a korrupció, a csalás és az összeférhetetlenség kockázatának azonosítására és megelőzésére, valamint annak felderítésére és orvoslására.

A rendszerszintű vizsgálatához felhasznált dokumentumok és szabályozók:

- Ellenőrzési nyomvonalak,
- Belső szabályzatok és eljárásrendek ,
- Ellenőrzési listák,
- Oktatási/képzési anyagok,
- EUTAF audit jelentések,
- EB audit jelentések.

A rendszerszintű vizsgálatához felhasznált jogszabályi háttér tételes listáját az 1. sz. melléklet tartalmazza.

A vizsgálatunk megközelítése alapvetően folyamatszempléletű volt, ahol fő fókuszként az ellenőrzési folyamatok teljességét és az ellenőrzési pontok megfelelőségét kezeltük. A rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok, információk alapján vizsgáltuk az ellenőrzési rendszerek átláthatóságát, a kontroll pontok meglétét, szabályozottságát, továbbá a korrupciós, a csalás és összeférhetetlenségi kockázatokra gyakorolt enyhítő, mérséklő hatását.

Az elvégzett vizsgálat kiindulási alapja a Hatóság rendelkezésére bocsátott (Operatív Programonként) ellenőrzési nyomvonalak voltak. Az ellenőrzési nyomvonalak az irányító hatóságok munkáját tekintve a teljes hazai folyamatra, tehát az éves fejlesztési kerettől indulva a fenntartási időszak lezárultáig az ellenőrzés lépéseit hivatottak tartalmazni.

2.4.2 Elvégzett vizsgálatok

Az ellenőrzési nyomvonalak esetében megvizsgáltuk azok összhangját a magyar szabályozási háttérrel, valamint azt, hogy a vizsgált folyamat szempontjából teljese-e. A Hatóság megvizsgálta továbbá, hogy a vonatkozó jogszabályi háttérrel összevetve dokumentálásuk megfelelő módon történt-e, tartalmazzák-e a szükséges ellenőrzéseket, kontroll pontokat, jóváhagyásokat és felelősségi szinteket, illetve aktualizálásuk mennyire folyamatos, naprakész. A folyamatokat objektíven,

önmagukban és egymással összevetve is vizsgáltuk, az esetleges eltérések és azok indokainak feltárása céljából.

A nyomvonalakkal párhuzamosan, azokkal egybevetve vizsgáltuk az azokhoz kapcsolódó ellenőrzési listák, belső szabályzatok, illetve eljárásrendek teljességét és konzisztenciáját is.

Kijelöltük továbbá az egyes nyomvonalak által szabályozott eljárásrendek közül a legkockázatosabb folyamatokat, amelyek teljességét érintő esetleges beavatkozás a legnagyobb hatást tudja elérni. Kockázatos területnek ítéltük meg azt, ahol a kontroll folyamat az ismert jó gyakorlat és ellenőrzési tapasztalat alapján hiányos, annak szabályozottsága visszaélésre adhat lehetőséget.

A fentiekkel összhangban elemeztük az Operatív Programok kulcsfontosságú elemeit:

- (1) a finanszírozást, amely során döntő szerepe van a források allokációját megelőző pontos, részletes és valamennyi kockázatra kiterjedő vizsgálatnak, mivel ebben az eljárási szakaszban a hatóságok és intézmények oly módon detektálhatják a csalárd magatartásra utaló jeleket, hogy azok hatását az államháztartásra a lehető legnagyobb mértékben csökkentsék,
- (2) a közbeszerzési kontroll folyamatot, amelynek esetleges hiányosságai szintén horizontális hatást fejtenek ki a támogatási rendszer egészére,
- (3) a helyszíni ellenőrzés szabályozóit, azok gyakorlatban történő megvalósulását és eredményességét,
- (4) a szabálytalanság-kezelési gyakorlatot, annak részletezettségét és nyomon követhetőségét.

2.5 Megállapítások

Az irányító hatóságok belső felépítése komplex, a feladatok ellátása lehatárolt. A működési folyamatok jól bejáratottak, érzékelhető bennük az egyes programozási időszakokon átívelő kontinuitás, mivel a kifutó időszak lezárása mellett az új költségvetési időszak programjainak elindítása egymással párhuzamosan történhet, tekintettel az esetleges jogszabályi és eljárásrendi változások követésére és alkalmazására.

Az ellenőrzési rendszerek vizsgálata során általánosságban elmondható, hogy az ellenőrzésre vonatkozó előírások, dokumentációk kidolgozottsága formailag megfelelőnek tekinthető, ugyanakkor tartalmilag számos esetben nem kellően részletes és szabályozott. A rendelkezésünkre álló dokumentumok kidolgozottsága nem mutatott teljes konzisztenciát az egyes operatív programok között, az eltéréseket a programok sajátosságai nem indokolták. Megállapítottuk, hogy a szervezeti belső szabályzatok, eljárásrendek kidolgozottsága kellően részletes volt, ugyanakkor az ellenőrzéshez használt ellenőrzési nyomvonalak esetében hiányosságok kerültek azonosításra a Hatóság által, többek között lépések, ellenőrzések dokumentációjának pontatlansága, esetleg hiánya, melyre vonatkozó megállapításainkat az Általános Megállapítások tartalmazzák.

Megjegyzendő, hogy a dokumentum alapú ellenőrzésünk során megállapítható volt jogi szabályozottság megfelelése, de a hatékonyságra és a gyakorlatban történő alkalmazásra vonatkozóan további, statisztika és mintavétel alapú ellenőrzés szükséges.

Vizsgálatunk során tett megállapításainkat kétféle szempont szerint kategorizáljuk, rendszerszintű általános megállapításokra és egyedi megállapításokra.

2.5.1 Általános megállapítások

Általános megállapítás 1 – Ellenőrzési nyomvonalak

A megosztott irányítás alkalmazásából fakadóan az ellenőrzési nyomvonal vagy auditnyomvonal elkészítése és annak folyamatos aktualizálása a tagállamok felelőssége. A részletes szabályokat, a korábbi fejezetben említett CPR rendeletek tartalmazzák, meghatározva többek között azt is, hogy az irányítási és kontrollrendszer mely intézménye felelős azok elkészítéséért.

A 2014-2020-ig tartó programozási időszakra vonatkozó 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet, valamint a 2021-2027-ig tartó programozási időszakra vonatkozó 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet az értelmező rendelkezéseiben definiálja az ellenőrzési nyomvonalat, mint fogalmat. A 3. § 4. pontja szerint az ellenőrzési nyomvonal: „a

támogatástervezési, pénzügyi irányítási és kontrollrendszer leírása szövegesen, táblázatba foglalva vagy folyamatábrával szemléltetve, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket, kapcsolatokat, az irányítási és kontrollfolyamatokat, valamint az e kontrollokat alátámasztó dokumentumokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését a támogatások felhasználása során”.

Megállapítható, hogy az ellenőrzési nyomvonal foglalja össze az egyes programok lebonyolításának alapját, az intézmény szervezeti egységeinek, az elvégzett folyamatoknak és működésüknek leírását. Mindemellett biztosítja az egyes feladatok leírását és azok sorrendiségét, egy folyamatábrával szemléltetve. Fő funkciója, hogy biztosítja a rendszer átláthatóságát és nyomon követhetőségét azáltal, hogy a nyomvonalak mentén világosan beazonosíthatók az egyes részfolyamatok, az ellenőrzési pontok, a kontrollpontok, a felelősök köre és szintje is. A megfelelően részletezett nyomvonalak megléte, alátámasztottsága, használata és nyomon követhetősége az előfeltétele a támogatások szabályszerű lehívásának. Ezenkívül az ellenőrző hatóságoknak is egy fontos rendszervizsgálati támpontot nyújt, hiszen a hibás működés azonosításához járulhat hozzá. Az ellenőrzési nyomvonal segítségével felderíthetők az intézmény működéséből, az egyes folyamatokból fakadó kockázatok, az inkonzisztens feladatok vagy kontrollpontok.

Az ellenőrzési nyomvonalak elvárt tartalmával kapcsolatban általánosan megállapítható, hogy a fő funkció ellátása érdekében tartalmaznia kell – többek között – a tevékenység vagy feladat leírását, annak jogszabályi alapját, a feladat ellátásáért és az ellenőrzéséért felelős személyt vagy szervezetet, valamint a feladat ellátásának módját, a nyomon követést, tekintettel arra, hogy az elégtelenül működő intézményrendszer, a gyenge vagy hiányos kontrollpontok, az átfedések kialakulása, működési zavarokhoz vezethet, és összességében veszélyeztetheti a hatékony és eredményes irányítási és kontrollrendszer működtetését.

A vizsgálat első lépéseként a Hatóság a különböző Operatív Programok és az RRF nyomvonalait összesítette. Általános jelleggel megállapításra került, hogy a nyomvonalak az eljárásrend összes lépésére kiterjednek, valamint a vonatkozó jogszabályokkal összhangban állnak. Megállapításra került, hogy a CPR 2. cikk 32 pontjában és a XI. számú mellékletben meghatározott követelményeket az intézményrendszer teljesíti, nem azonosítottunk olyan magas prioritású kockázatot, amely az ellenőrzési folyamatok működésének hatékonyságát szignifikánsan érintené.

A dokumentáció könnyen áttekinthető, a lépések logikus sorrendben követik egymást.

A vizsgált nyomvonalak esetében formai különbség nem volt tapasztalható, azonban a tartalmi elemeiben az alábbi általános hiányosságok kerültek megállapításra:

- Az eljárásrendi lépések nem mindegyike került pontosan leírásra, vagy nem kellően részletesen került kifejtésre. Ezt a hiányosságot a vizsgált nyomvonalak körülbelül egyharmadánál azonosította a Hatóság.
- A jóváhagyási lépések vagy kontrollpontok több esetben nem voltak megfelelően dokumentálva. Ezt a vizsgált nyomvonalak több mint a felénél azonosította a Hatóság.
- Az eljárási lépés pontos időpontja és határideje a nyomvonalak 20 %-ban került megfelelően megjelölésre.
- Több esetben az értékelési szempontrendszer vagy az indikátorok, - mely alapján ellenőrzés vagy jóváhagyás történik - nem került kellőképp meghatározásra a nyomvonalakban.
- A felhasznált input adatok vagy dokumentumok, és a folyamatban használt rendszerek vagy riportok nem kerültek meghatározásra. Ezt a vizsgált nyomvonalak több mint kétharmadánál azonosítottuk.
- Több olyan lépés került azonosításra, ahol a feladat elvégzésére határidő van megjelölve, azonban az nem tisztázott, hogy a határidő nyomon követése miként történik.
- Előfordultak olyan lépések, ahol a folyamatért felelős és jóváhagyó szervezeti egység vagy személy azonos, de nem kerültek a jóváhagyási szintek kellően kifejtésre, elkülönítésre. Amennyiben a négy szem elv érvényesül, akkor nem megfelelően került dokumentálásra.
- Több olyan pont szerepel a nyomvonalakban, ahol jóváhagyó van feltüntetve, de a leírásban nincs jóváhagyási lépés. Ezt a hiányosságot a vizsgált nyomvonalak egyharmadánál azonosította a Hatóság.
- A folyamatlépések nem minden esetben teljes körűek, a Hatóság számos esetben azonosította a jogszabályban rögzített, de a nyomvonalban nem látható folyamatlépéseket.

Általános hiányosságként került még fel, hogy míg a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet rögzíti az ellenőrzési nyomvonalak aktualizálását, addig az új programozási időszakra vonatkozó 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet már csak a nyomvonalak elkészítését írja elő, nem ejtve szót azok naprakészen tartásáról.

Összességében megállapítható továbbá, hogy a különböző irányító hatóságok által rendelkezésünkre bocsátott nyomvonalakban a folyamatok, az eljárásrendi lépések leírásának részletezettsége, a dokumentálás alátámasztottsága, a kontrollpontok megnevezése eltérő mértékben kifejtett. Általános következtetésként elmondható, hogy az Operatív Programok koordinálásáért felelős szervezet ellenőrzése eredményeképp szükséges a nyomvonalakat egységesen konzisztensebbé tenni, ezen észrevételünk a Hatóság 03.31-ei Integritáskockázat-Értékelési Jelentésének megállapításával (12. mutatóhoz kapcsolódó megállapítások) összhangban áll.

Általános megállapítás 2. - Az ellenőrzési rendszerrel kapcsolatos általános észrevétel

Az EUTAF tárgyétet érintő rendszervizsgálati- és kontrolljelentésének vizsgálata során megállapítottuk, hogy azok helyesen követik az EB EGESIF_14-0010 számú rendszerértékelési útmutatójában foglalt mintákat és ajánlásokat. A Hatóság figyelembe vette a már lezárt EB/ECA auditok eredményét is, továbbá az auditok hatóköre, a kritériumok és a főkövetelmények (key requirements) részletesen, a megelőző EU-s és hazai auditok tagoltsága mentén, egymásra épülve, logikusan kerültek meghatározásra. A jelentésekben foglalt értékelések valamennyi kritérium tekintetében kiterjedtek a központi és a szervezeti szabályozási háttér, valamint a korábbi rendszervizsgálatok alapján tett intézkedések áttekintésére, azok nyomon követésére. Az első szintű ellenőrzési rendszer hiányosságaként említjük meg ugyanakkor azt, hogy az audit hatóság által észrevételezett, esetenként magas kockázatúnak minősített rendszerhiányosságok több esetben nem kerültek orvoslásra a megállapított határidőn belül. A vizsgálatunk alapját képező dokumentumok a 2022-es és az azt megelőző évekre vonatkoztak, az azt követően meghozott, fejlesztéspolitikát érintő módosításokat jelen Integritásjelentésben nem vizsgáltuk. Az elérhető adatok alapján egy, az EUTAF által készített ajánlás az Integritásjelentés lezárultáig nem került kijavításra.

2.5.2 Egyedi megállapítások

Egyedi megállapítás 1. - Finanszírozás

Az „Elvégzett vizsgálatok” 4.2. alpont alatt rögzítettük, az ellenőrzési nyomvonalak kulcsfontosságú elemeként vizsgáltuk a finanszírozás kontroll folyamatait is, mivel kritikus, hogy a támogatási allokáció csak a jogszabályi feltételek tényleges teljesülése után történjen meg. Amennyiben a források kiutalását követően jut a jogosult szervezet tudomására a visszafizetés elrendelését megalapozó körülmény, úgy – természetéből fakadóan – már nagyobb lesz a kockázata a szervezet számára, a rendelkezésre álló valamennyi lehetőség – mint beszámítás, biztosíték érvényesítése, adók módjára történő behajtás és egyéb hitelezői igény

érvényesítésével kapcsolatos intézkedés – eredményes érvényesíthetőségének. Fentiek alapján fontos, hogy az első kifizetés teljesítése előtt a folyósítást végző szerv alapos bizonyosságot szerezzen a megszabott kritériumok beteljesüléséről, amit az irányító hatóság is helyesen felismert, és az ellenőrzési nyomvonalak közül e folyamatot szabályozta az egyik legterjedelmesebb és legrészletesebb formában. A vizsgálatunk megközelítése elsősorban azon ellenőrzések áttekintése volt, amelyeket az irányító hatóság a források kiutalása előtt végez.

Eljárásunk során a rendelkezésünkre álló nyomvonalakkal párhuzamosan vizsgáltuk a hatályos jogszabályokat, az Operatív Programok finanszírozásához kapcsolódó pénzügyi elszámolásról szóló tájékoztatót (PÜT) és a programozási időszak felhívásaihoz meghirdetett általános útmutatót (ÁÚF). Megállapítottuk, hogy az irányító hatóság részéről a kedvezményezett által benyújtott, a szabályozók által megkövetelt, a teljesített kifizetést igazoló dokumentum formái, adminisztratív ellenőrzésen esik át. Amennyiben a dokumentum alaki, pusztán a tranzakció és az ügylet megvalósulására vonatkozó kellékei megfelelők, azaz azok megvalósulását – a számviteli kritériumok teljesülése mellett – formailag igazolják, úgy az elfogadásra kerül. A Hatóság véleménye szerint ez aggályokat vethet fel a 2000. évi. C. törvény, 15-16. §-ban található, a tartalom elsődlegessége a formával szemben, illetve a valódiság számviteli alapelvvel kapcsolatban.

Az általunk megvizsgált dokumentumok alapján csalárd magatartásra utaló red flageknek²⁴ – például tranzakciók megoszlása, résztvevő felekre vonatkozó üzleti adatok – a benyújtott dokumentáció nem kerül alávetésre.

A Hatóság által rendelkezésre álló egyéb adatok alapján, a tranzakciókat érintő főbb kockázati tényezők az irányító hatóság által ismertek, alkalmazásuk informálisan szabályozott, ugyanakkor azok kiszűrésének technikai és erőforrás-kapacitásbeli korlátjai vannak.

Az ÁÚF-ban rögzítettek szerint, támogatás az irányító hatóság által jóváhagyott kifizetési kérelemmel, valós költségek vonatkozásában folyósítható. Vizsgálatunk elsősorban a legtöbb kockázatot magában hordozó, elsősorban saját forrásból biztosított önerő²⁵ igazolására vonatkozó körülményekre terjedt ki, azzal, hogy a megállapítás horizontálisan érvényes mindenhol, ahol a kedvezményezett egy

²⁴ Olyan helyzeteket (körülményeket, cselekményeket) jelez, amelyek potenciálisan csalással, korrupcióval vagy összeférhetlenséggel kapcsolatos szabálytalansághoz, súlyos esetben bűncselekményhez vezethetnek.

²⁵ Az önerő a projekt elszámolható költségének a vissza nem térítendő támogatási összeggel és a kölcsönösszeggel csökkentett része. Az önerő saját forrásból és az államháztartás alrendszereiből származó egyéb támogatásból (pl. támogatott hitel) állhat. Lényegesen nagyobb kockázatot a saját forrásból biztosított önerő – amely nem tartalmaz sem állami, sem piacról származó forrást – és annak igazolása jelenthet. Az ÁÚF a saját forrás igazolásának módjait taxatív jelleggel felsorolja.

előzetes tranzakciója – például szállító követelésének teljes kiegyenlítése – a támogatás allokációjának feltétele.

Egyedi megállapítás 2. – Közbeszerzések ellenőrzése

A Hatóság a közbeszerzések első szintű ellenőrzésének kockázataként azonosítja, hogy

- a közbeszerzési eljárások során elvégzett közbeszerzés-jogi, támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki ellenőrzések tartalma nem meghatározott, az irányító hatóság döntése alapján egyedileg szabályozott (ha szabályozott);
- nem állapítható meg, hogy az elvégzett közbeszerzési ellenőrzések milyen mértékben terjednek ki a korrupciós és csalás elleni kockázatok szűrésére, annak a megelőzésére, a megakadályozásra;
- a kockázati szempontú mérlegelés az ellenőrzési nyomvonalnak nem része, abban nem látható, hogy mely megállapítás áll összhangban, a magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentésében foglaltakkal;
- a közbeszerzések ellenőrzésére vonatkozó jogszabályi előírások az eljárások szabályosságának (jogi, támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki szempontú) biztosítására vonatkoznak, és nem tartalmaznak előírásokat a csalási/korrupciós magatartások kiszűrésével és kezelésével kapcsolatban;
- a közbeszerzési ellenőrzéseket végző irányító hatóságoknak és közbeszerzésekért felelős miniszternek/államtitkárnak nincs hatásköre/feladata a piaci szereplők magatartásának befolyásolására.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos ellenőrzési nyomvonalak részletes elemzése alapján megállapítható, hogy a Hatóság rendelkezésére bocsátott közbeszerzési ellenőrzési nyomvonalak eljárásrendi lépései, azok sorrendisége és leírása, valamint az abban alkalmazott határidők a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően készültek.

A vizsgálat alapján hiányosságként állapítható meg, hogy a nyomvonalak tartalmaztak egymáshoz viszonyítva kismértékű inkonzisztenciát, néhány esetben jogszabállyal nem összeegyeztethető tevékenységet és több esetben hiányosan illetve nem részletezve tartalmazták a vonatkozó dokumentációt, valamint néhány esetben nem tartalmazták a jogszabályok által előírt tevékenységet. További hiányosságként állapítottuk meg, hogy az egyes elvégzendő tevékenységek jóváhagyásának/ ellenőrzésének módja jellemzően vezetői kontrollként került feltüntetésre, azonban annak végrehajtási módja már nem került részletezésre, továbbá a tevékenységek között önálló kontrolltevékenységek sem kerültek kiemelésre. Mindezekre tekintettel a ténylegesen elvégzett ellenőrzések tartalma a dokumentációkból egyértelműen nem volt megállapítható.

A nyomvonalak kötelező jogszabályi előírása biztosítja az alapvető/standard ellenőrzési színvonalat a közbeszerzések ellenőrzése során. A gyakorlatban elkészített nyomvonalak ugyanakkor semmilyen szervezeti struktúrából, szervezeti adottságból, egyedi humán vagy informatikai eljárásból, kockázatelemzésből adódó eltérést vagy önálló/egyedi kontrolleljárást nem tartalmaztak/nem tükröztek. A jogszabály nem részletezi az irányító hatóság, valamint a közbeszerzésekért felelős miniszter által elvégzett ellenőrzések (közbeszerzés-jogi, támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki) módszerét. A nyomvonalakból a ténylegesen elvégzett ellenőrzések tartalmának rekonstruálására nem volt lehetőség, mivel a közbeszerzések ellenőrzésének kritériumait esetileg belső szabályozók és kézikönyvek részletezik (pl. ellenőrzési listák alkalmazásával). Az egyedi belső szabályozók nem garantálnak egységes ellenőrzési szempontokat, így megállapítható, hogy az egyes irányító hatóságok, illetve a közbeszerzésekért felelős miniszter szervezete által alkalmazott szabályozás befolyásolja, illetve determinálja a közbeszerzések ellenőrzésének színvonalát/hatékonyágát/eredményességét.

A közbeszerzés ellenőrzési nyomvonalak részletes elemzésével és a vonatkozó jogszabályi előírások alapján megalapozottan kijelenthető, hogy minden európai uniós támogatással érintett közbeszerzési eljárás utólagosan ellenőrzésre kerül az irányító hatóság részéről és a közbeszerzési eljárás összes dokumentumát meg kell, hogy kapja. Ezen túlmenően az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszáz millió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások esetében a közbeszerzésekért felelős miniszter (illetve annak hivatala) is végez minden esetben ellenőrzést, továbbá már a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően minden esetben történik folyamatba épített ellenőrzés az irányító hatóság és a közbeszerzésekért felelős miniszter alá tartozó szervezeti egység által egyaránt. Az ellenőrzések közvetlenül az eljárások lefolytatásának időszakában történnek, a jogszabály mind az irányító hatóság mind a közbeszerzésekért felelős miniszter részére lehetőséget biztosít az eljárásba történő beavatkozásra szabálytalansági és/vagy jogorvoslati eljárás alkalmazásával, illetve a közbeszerzési dokumentumok módosításával. A kedvezményezett csak az ellenőrzést végző hatóságok közbeszerzési eljárásra és dokumentumokra vonatkozó jóváhagyó döntése esetén jogosult az európai uniós támogatásra.

A közbeszerzések értéke az elmúlt 14 év átlagában a GDP 6,6%-át tette ki, mely az utóbbi néhány évben már a GDP 6,8-7,8%-a között alakult. Az eljárások nagyságrendileg 30%-ához kapcsolódott európai uniós támogatás (2020. évi adat alapján).

A publikus korrupciós indexek adatai szerint Magyarországon nemzetközi/európai összehasonlításban magas a korrupciós kockázat/szint. A közbeszerzésre vonatkozó adatok nagyságrendjét tekintve kijelenthető az is, hogy a korrupció jelentős részben érinti a közbeszerzési eljárásokat. Az európai uniós támogatásokkal érintett közbeszerzések minden eljárásra kiterjedően megvalósuló ellenőrzése a magas korrupciós szinttel összevetve az ellenőrzések bizonyos szintű diszfunkcionalitását mutatja, illetve feltételezi.

Egyedi megállapítás 3. – Helyszíni ellenőrzések

Az európai közösségi alapokból származó fejlesztési források kapcsán a hazai jogalkotó rendelkezik az adott időszakra vonatkozó helyszíni ellenőrzési folyamatok szabályozásáról. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet és a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet általános, minden programra érvényes rendelkezéseket tartalmaznak a helyszíni ellenőrzések kockázat alapú tervezésétől kezdve, azok előkészítésétől kezdve, lebonyolításán keresztül, az éves helyszíni ellenőrzési összefoglalóig bezárólag minden folyamategységre, beleértve az ellenőrzést végző személyekre vonatkozó kritériumokat is.

A projektek életútjához viszonyítva időbeli sorrendben először helyszíni szemlét lehet tartani a támogatási döntés meghozatala, illetve a támogatási szerződés megkötése előtt. Helyszíni ellenőrzés időpontját tekintve, lehet közbenső helyszíni ellenőrzés, amely a projektmegvalósítás szakaszában végzett ellenőrzés, záró helyszíni ellenőrzés, amely a záró kifizetési kérelem jóváhagyását megelőzően végzett ellenőrzés, legvégül a fenntartási helyszíni ellenőrzés, amely a fenntartási időszakban végzett ellenőrzés. Az ellenőrzés tervezettségére szerint lehet: tervezett, vagy rendkívüli helyszíni ellenőrzés.

A helyszíni ellenőrzések tervezése során az irányító hatóság kockázatelemzési módszertant készít, melyben meghatározzák a kockázati szempontokat, különös tekintettel a projekt összetettségére, támogatási összegére, támogatási intenzitására. A kockázatelemzési módszertan és a kockázatelemzés elfogadása után éves ellenőrzési terv készül, ami konstrukciónként havi bontásban tartalmazza az adott évre lefolytatni tervezett helyszíni ellenőrzéseket, és negyedévente felülvizsgálni szükséges.

A negyedévente felülvizsgált ellenőrzési terv alapján helyszíni ellenőrzés elrendelése történik az irányító hatóság erre szakosodott szervezeti egységének vezetője által, megjelölve annak okát, az ellenőrizendő projekt azonosítóját és a kiemelt szempontokat. Az ellenőrzés végrehajtása során eseti jelleggel igénybe vehető külső szakértő segítsége is. A kijelölt ellenőrök és az eseti jelleggel meghívott szakértő

részére megbízólevél kerül kiállításra, majd megtörténik a felkészítésük a projekt és a felhívás dokumentumai alapján.

A helyszíni ellenőrzés előtt az irányító hatóságnak tájékoztatási kötelezettsége van a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján a kedvezményezett irányába az ellenőrzés tervezett időpontja előtt legalább öt naptári nappal. Azonban, ezen kötelezettségétől az irányító hatóság eltekinthet, abban az esetben, ha az ellenőrzés eredményes kimenetele megköveteli.

A helyszíni ellenőrzést legalább két olyan fő végezheti, akikkel szemben nem állnak fent az adott projekttel kapcsolatban összeférhetlenségi, kizáró okok, amiről minden esetben nyilatkozniuk szükséges az ellenőrzésre való felkészülés alatt. A helyszíni ellenőrzés során a helyszíni ellenőrök feladata, hogy megbizonyosodjanak a projekt szerződésnek megfelelő pénzügyi és fizikai előrehaladásáról, annak megalapozottságáról, a könyvvitel sérthetlenségéről és az alátámasztó dokumentumainak valós voltáról. Ennek érdekében az ellenőrök jogosultak az ellenőrzött helységeibe belépni, az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó iratokba és más dokumentumokba, az elektronikus adathordozón tárolt adatokba betekinteni, a jogszabályban meghatározott adat- és titokvédelmi előírások betartásával, azokról másolatot, kivonatot készíttetni. A helyszíni ellenőrzésről jegyzőkönyv készül, melyben a megfogalmazott megállapításokkal kapcsolatban az ellenőrzött észrevételeket tehet. A helyszíni ellenőrzés során tapasztaltak döntő befolyással lehetnek a projekt életútjára. A jegyzőkönyvben rögzített hibák, hiányosságok egy része hiánypótolható, azonban a hiánypótlás elmaradása, vagy súlyos, a kedvezményezettet terhelő kötelezettségek megsértése, a támogatás nem rendeltetésszerű felhasználását bizonyító tények feltárása szabálytalansági gyanú megállapítását indokolja. Ha a helyszíni ellenőrzés során szabálytalansági gyanút állapítottak meg, az irányító hatóság kezdeményezi a megfelelő - a szerződés módosításával, felfüggesztéssel, korrekcióval, követeléskezeléssel járó - intézkedések megtételét a helyszíni ellenőrzés lezárásától számított öt napon belül. Erre vonatkozó statisztika nem áll a Hatóság rendelkezésére.

A lefolytatott helyszíni ellenőrzésekről éves összefoglaló jelentést kell készíteni, amiben az egyszerű számadatok mellett, a feltárt típushibák is meghatározásra kerülnek.

A rendelkezésünkre bocsátott ellenőrzési nyomvonalak és belső eljárásrendek jogszabályi háttérrel korreláltak, az irányító hatósági szintű dokumentumok a vonatkozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet előírásainak megfeleltek. Az ellenőrzési nyomvonalak álláspontunk szerint ennek ellenére nem voltak megfelelően

dokumentáltak, egyes kontroll lépések hiányoztak, vagy nem tartalmazták a feladat jóváhagyásáért felelős szervezetet vagy személyt.

A helyszíni ellenőrzés során hatékonyan meg lehet állapítani a projektekkel kapcsolatos hiányosságokat, és ki lehet szűrni a rendszerből a csalással érintetteket. A nyomvonalak vizsgálata során megállapításra került, hogy azok részletekre való kiterjedése rendkívül alacsony. Lépések, illetve azok kifejtése, vagy a feladat leírása hiányzik, valamint sok esetben nincs jóváhagyó/ellenőrző személy megjelölve. Ezekre tekintettel, a hatékonyság növelése érdekében az ellenőrzési folyamat részletezettségének fejlesztése, új kontrollok beépítése elengedhetetlen.

Az előre bejelentett helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatban általános probléma, hogy a kedvezményezettnek bőséges felkészülési időt adhatnak minden gyanúra okot adó tény elfedésére, továbbá tekintettel arra, hogy a tájékoztatóban megjelölik előre az ellenőrizendő dokumentumokat (számlák, szerződések, kifizetést igazoló bizonylatok, bérpapírok stb.), melyek a mintavételbe bekerültek, ezáltal lehetőséget biztosítva az esetleges dokumentum-hézagok kipótlására, vagy egyéb csalárd célzatú cselekmények leplezésére. Figyelemmel arra, hogy a helyszíni ellenőrzés során a törvény előírja a projekt szintű elkülönült számviteli nyilvántartás ellenőrzését, így ezen gyakorlat sértheti a valódiság számviteli alapelvet.

Az ellenőrzési eljárásrendek irányító hatóságokként eltérőek. A GINOP helyszíni ellenőrzési nyomvonala alapján a kedvezményezett az előre bejelentett helyszíni ellenőrzési időpontot halasztási kérelmében indoklással elutasíthatja, egyben megjelöli a legkorábbi alkalmas időpontot a helyszíni ellenőrzésre. A GINOP eljárásrend alapján ebben az esetben a projekt magas kockázati minősítést kap, és rendkívüli helyszíni ellenőrzés kerül lefolytatásra, azonban erről a nyomvonal már nem tesz említést. Ezt a gyakorlatot más esetben nem tartalmazzák a Hatóság által vizsgált ellenőrzési nyomvonalak.

Az irányító hatóság belső dokumentumainak vizsgálata alapján alapvető hiányosság, hogy a külső független szakértő igénybevételének feltételei, szabályozása nem tisztázott. Az eljárásrendek mindössze csak ennek lehetőségéről szólnak, azonban a konkrét alkalmazásukról úgy, mint, az igénybevételük konkrét céljáról, az esetleges megállapításuk felhasználásának módjáról, vagy kijelölési logikájáról már nem tesznek említést. Az ellenőrzési nyomvonalban megtalálható a lépés, viszont csak a felkérésre vonatkozóan (eseti jelleggel), és már a továbbiak során a külső szakértő tevékenysége, kötelezettsége nem jelenik meg egyik pontban sem, így nem világos, ha meg is történik a felkérése, akkor milyen tevékenységet fejt ki, mik a teljesítendő feladatai, azokat ki ellenőrzi és az így létrejött anyagot a későbbiekben hogyan, milyen célra használja fel az irányító hatóság.

A helyszíni ellenőrzésekről szóló éves összefoglaló, valamint az ellenőrzési nyomvonalak és eljárásrendek alapján sem lehet meghatározni, hogy hány helyszíni ellenőrzésen vettek igénybe külső, független szakértőt, valamint, hogy a lefolytatott helyszíni ellenőrzés előre bejelentett, vagy rendkívüli volt-e, a szakértői vélemények milyen konklúziót vontak le, azonosítható-e valamilyen típus, rendszer jelleg, gyakran visszatérő hiba a kedvezményezettek projektjeinél.

Egyedi megállapítás 4. – Szabálytalanságkezelés

A szabálytalanságkezelés minden olyan cselekményt érint, amely a támogatások kezelése során nem megfelelő működésként/eljárásként azonosítható. A szabálytalanság magában foglalja a szándékos magatartásokat is. Szabálytalansági eljárást megalapozhat egy ellenőrzés, valamint bármely támogatásokkal kapcsolatos tevékenység során történt gyanú/hiba észlelés, közbeszerzési döntőbizottsági, közigazgatási, bírósági eljárás, bejelentés, illetve feljelentés, sajtóhír, korábbi szabálytalansági eljárás jogorvoslata. A szabálytalanságkezelési eljárás tehát meghatározó eleme/információs bázisa a csalással kapcsolatos kockázati adatbázisoknak és a szabálytalanságkezelési rendszer működése meghatározó a csalás és korrupció megelőzése szempontjából. Ennek megfelelően a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a szabálytalanságkezeléssel foglalkozó munkatársakat a fejlesztéspolitikai intézményrendszer érzékeny pozícióban lévő tagjaiként nevesíti, akiknek rendszeres rotációja és felügyelete szükséges.

A szabálytalanságkezelésre vonatkozó ellenőrzési nyomvonalak elemzésével kijelenthető, hogy a Hatóság rendelkezésére bocsátott szabálytalanságkezelési nyomvonalak eljárásrendi lépései, azok sorrendisége és leírása, valamint az abban alkalmazott határidők a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően készültek. A jogszabályi előírások alapján a folyamatlépések között önálló kontrolltevékenységek (pl. véleményezés, minőségbiztosítás) megtalálhatók, a szabálytalansággal kapcsolatos döntések meghozatala az irányító hatóság vezetője által történik. Külső kontrollként jogorvoslati lehetőség is adott. A vizsgált különböző operatív programokra (GINOP, IKOP, KEHOP, TOP, VEKOP) vonatkozóan készült ellenőrzési nyomvonalak alapvetően azonosak. Az egyes operatív programok nyomvonalainak összehasonlításával megállapítható, hogy a gyakorlatban elkészített nyomvonalak semmilyen szervezeti struktúrából, szervezeti adottságból, egyedi humán vagy informatikai eljárásból, kockázatelemzésből adódó eltérést vagy önálló/egyedi kontroll-eljárást nem tartalmaznak/nem tükröznek.

A szabálytalanságkezelési tevékenységgel kapcsolatban azonosított eredendő kockázatok:

- a források teljes összegben történő felhasználása (abszorpciós nyomás) ellentétben áll a szabályos forrásfelhasználással;
- a szabálytalanságkezelési tevékenység adatai alkalmasak az európai uniós támogatásokkal kapcsolatban feltárt szabálytalanságokon belül a csalással, illetve korrupcióval érintett esetek mértékének és arányának kimutatására, de az erre vonatkozó adatok jelenleg nem nyilvánosak;
- az ellenőrzési nyomvonalakból a szabálytalansági nyilvántartás kontrolljának hiánya azonosítható: nem látható vezetői ellenőrzés, nem látható tevékenység a bejelentés átadás-átvételére/iktatására/nyilvántartásba vételére/szignálására (kivéve TOP és VEKOP);
- a szabálytalanságkezelés nyomvonalában több olyan tevékenység és mérlegelési jogkör (gyanú bejelentés előterjesztése döntésre, szabálytalansági eljárás elrendelése, döntés kritériumai, szabálytalanság kivizsgálásának módszertana, kifizetés felfüggesztésének kritériumai, szabálytalanság kapcsán végrehajtandó intézkedések) azonosítható, amelynek szempontjai, kritériumrendszere illetve részletszabályai nem ismertek miközben meghatározók a szabálytalanságkezelési tevékenység eredményessége/minősége szempontjából;
- a szabálytalanságkezelési eljárás során végzett tevékenységek elvégzésére a jogszabály szűk határidőket biztosít (pl. a szabálytalansági döntés előkészítésére, azaz a szabálytalansági gyanú értékelésére a kézhezvételtől számított 5 nap áll rendelkezésre), mely ellentétben áll a megalapozott döntés előkészítéssel és döntéshozattal;
- az érdemi szabálytalanságkezelési tevékenységet – különösen szűk határidők között – befolyásolja a rendelkezésre álló humán kapacitás mennyisége és felkészültsége;
- a kiemelt állami stratégiai célok érdekében európai uniós támogatások felhasználásával megvalósított projektek (pl. közintézmények fejlesztése, infrastruktúrafejlesztés, uniós és nemzetközi szerződésekben vállalt teljesítések) esetében a szabálytalanságkezelés elvégzését befolyásolhatja a projekt megvalósításának állami érdeke.

A szabálytalanságkezelés részletszabályaira vonatkozóan a Hatóság adatbekérése során érdemi adatokat és dokumentumokat az irányító hatóságoktól nem kapott.

A szabálytalanságok jogszabályban meghatározott néhány adata (pl. szabálytalanság elkövetésének módja, szabálytalanság következménye) nyilvános, a palyazat.gov.hu oldalon elérhető. A közzétett adatok alapján látható, hogy a szabálytalanságkezelési funkció számos szabálytalanság feltárására és kezelésére alkalmas, a projektek és a szabálytalanságok következményei alapvetően beazonosíthatók.

Az adatok azonban elemzésre, következtetések levonására ebben a formában nem vagy csak korlátozottan alkalmasak. A közzétételek Operatív Programonként nem összeegyeztethetők, nem azonos a struktúrájuk és eltérően kategorizált adatokat tartalmaznak, az érdemi adatkörök nem vagy csak részben kategorizáltak. Az adatok időbelisége és a cselekmények elkövetésének jellege (pl. szándékosság, csalás és korrupció gyanúja) nem ismert.

A közzétett adatok alapján nem állapítható meg, illetve nem jellemezhető, hogy a szabálytalanságkezelési rendszer jelenlegi formájában mennyire alkalmas a csalás és korrupció feltárására és kezelésére. A teljes 2014-2020-as programozási időszakban kizárólag a Vidékfejlesztési Program esetében és mindösszesen 2 esetben került alkalmazásra a támogatási rendszerből való kizárás jogkövetkezménye, amely tekintve a szabálytalansági esetek számosságát, illetve a sajtóhírekből is nyilvános gyanús ügyek számát rendkívül csekély, ezzel együtt nem a csalással és korrupcióval szembeni zéró toleranciára utal. Mindazonáltal nem nyilvános az az információ, hogy milyen esetekben és milyen okból kerülnek kezelésre szabálytalansági gyanús esetek szabálytalansági eljárás elutasításával, illetve szabálytalansági eljárás megindítása nélkül.

2.6 Javaslato

2.6.1 Általános javaslatok

Általános javaslat 1. - Ellenőrzési nyomvonal

A nyomvonalak gyakorlatban történő hatékony alkalmazása és teljes körű iránymutatása érdekében a vizsgálat alapján tett észrevételek és a feltárt hiányosságok javítása, ellentételezése javasolt.

Annak érdekében, hogy a nyomvonalak az ellenőrzési funkciónak és a rendeletben meghatározott funkcióknak maximálisan megfeleljenek, javasoljuk a nyomvonalak dokumentációjának kiegészítését és korrekcióját. Az ellenőrzések, kontroll pontok nyomon követéséhez és utólagos ellenőrzéséhez többek között elengedhetetlen a megfelelő felelősségi szintek és kapcsolatok feltüntetése, az ellenőrzést alátámasztó dokumentum megfelelő specifikálása, hogy a nyomvonalak a rendeletben meghatározott funkciójuknak megfeleljenek.

Javasoljuk, hogy az új programozási időszak szabályozójában (256/2021. (V. 18.) Korm. Rendelet) - a korábbi időszakban már alkalmazott módon (272/2014. (XI. 5.) Korm. Rendelet) - jogszabályi szinten is előírásra kerüljön a nyomvonal aktualizálására vonatkozó kötelezettség. Aktualizálás nélkül egy „rég” nyomvonal funkcióját vesztheti.

Általános javaslat 2. - Az ellenőrzési rendszerrel kapcsolatos általános észrevétel

Ahhoz, hogy a kontrollrendszer hatékony működése maradéktalanul biztosított legyen elengedhetetlen, hogy az érintett szervek eleget tegyenek az Audit Hatóság felhívásainak, és időben javítsák az azonosított gyengeségeket. Fontos tisztázni, hogy mikor, milyen feltételek megléte esetén és mekkora mozgástérben van lehetősége az Audit Hatóságnak a megadott határidők hosszabbítására. Álláspontunk alapján az ellenőrző hatóságok eljárásrendi fegyelmet javítani szükséges annak érdekében, hogy a feltárt hiányosságok kellőképpen orvoslásra kerüljenek.

2.6.2 Egyedi javaslatok

Egyedi javaslat 1. - Finanszírozás

Az észlelt ellenőrzési hiányosság/ kockázat alapján szükséges lépésnek tartjuk – különösen akkor, ha a PÜT. 5.2.1.2 bekezdésében meghatározott kifizetési bizonylattal, azaz rendszerint bankszámlakivonattal igazolják a saját rész vagy teljes szállítói díj elutalását – hogy az elszámolásra benyújtott kifizetést az első szintű ellenőrzést elvégző hatóság megvizsgálja, s abban kockázatos jeleket keressen, melyek a teljesség igénye nélkül lehetnek:

- a kedvezményezett nyilvános pénzügyi képességeit jelentősen meghaladó önerő biztosítása, vagy jelentősen meghaladó szállítói számla díjának kiegyenlítése;
- a tranzakció lebonyolításának módja – például több részletben teljesített kifizetés, mely körügylet gyanúját is felvetheti;
- a szállítói jóváírás után a pénz útjának követése és olyan figyelmeztető jelek azonosítása, mint például az átutalt összeg azonnali készpénzben történő felvétele, mely nem szokványos gazdasági ügylet jeleit mutatja.

A Hatóság rendelkezésére álló adatok alapján, ott ahol az irányító hatóságnak lehetősége van – azaz rendelkezésére állnak a megfelelő adatok és erőforrások – ott a kockázatos ügyletek szűrésre kerülnek. Ez a lépés nem, vagy nem teljes mértékben jelenik meg a vizsgált szabályzókból, így ajánljuk a jó gyakorlatot formálisan is alkalmazandóvá tenni.

Amennyiben a támogatás folyósításának feltételeként megszabott tranzakció kockázatos ügylet jeleit mutatja, úgy a tényleges allokációt mélyebb, a pénz útjára vonatkozó ellenőrzésnek kell megelőznie.

Tekintettel a tranzakciók és a megvizsgálható bizonylatok nagy számára, a teljes manuális vizsgálat kivitelezhetetlen, ezért indokoltnak látszik egy, az elektronikus pályázatkezelési rendszerbe épített előzetes szűrő folyamat felállítása, elősegítve a költség-haszon elv érvényesülését is. Az ellenőrzés további korlátja lehet a rendelkezésre álló dokumentumok köre is – például a bankszámla kivonaton csak az adott tranzakció szerepel, vagy a körügylet tágabb időtartamban valósult meg –, így a megfelelő adatháttér biztosítása céljából célszerű a már más hatóságoknál használatban lévő adatbázisok integrálása, például GIRO, NAV adatok, e-számla adatok. Az adott projekthez közvetve kapcsolódó információk kezelésének célhoz kötöttségét jogszabályi szinten biztosítani kell az ellenőrző szerv részére. Kiemelendő az is, hogy az eljárás természetéből adódóan csak részben automatizálható, a jelzett esetek egyedi felülvizsgálata szükséges, mivel a kockázati tényezők nem jelentik a csalás tényleges megvalósulását. Az informatikai rendszer a feltételek vizsgálatára történő felkészítéséig indokolt az eljárásrendek kiegészítése, a kontrollt elvégző személyzet oktatása – a lényegesség számviteli alapelvét is megfontolva – a manuális vizsgálat során is hatékonyan és időtakarékosan felismerhető kockázati tényezők vonatkozásában.

Fentiekén túl javasoljuk az alkalmazott eljárásrendek, nevesített red flagek nyomon követését, értékelését a monitoring tevékenységet ellátó szervezeti egység által.

Egyedi javaslat 2. – Közbeszerzések ellenőrzése

A Hatóság szükségesnek látja és javasolja olyan ellenőrzési funkció beépítését a közbeszerzések ellenőrzésébe, mely a közbeszerzés-jogi, támogathatósági, elszámolhatósági, és műszaki szempontokon túlmenően kockázatalapú megközelítéssel kiterjed a közbeszerzési eljárások során ismert és lehetséges csalási és korrupciós magatartások vizsgálatára is.

Egyedi javaslat 3. – Helyszíni ellenőrzés

- Szakértők kötelező jellegű bevonása:

Szükségszerű lenne, hogy a helyszíni ellenőröket (akik a projekt műszaki-szakmai tartalmához kapcsolódóan nem feltétlenül jártasak az adott szakmában/tudományterületen) kísérik el a helyszíni ellenőrzésre független, a szakmában jártas és megbízható tudással rendelkező szakértők, ahol ez a projekt jellegéből és a támogatás nagyságából adódóan releváns.

Ennek megfelelően javasoljuk, hogy a vonatkozó jogszabályok szakértők eseti meghívásáról szóló rendelkezései a következőképpen módosuljanak:

Eredeti szöveg:

„Ha a felhívás, illetve a projekt jellege indokolja, az irányító hatóság a helyszíni ellenőrzés lefolytatásához eseti jelleggel külső szakértőt vonhat be.”

Módosított szöveg:

„Ha a felhívás jellege és a projekt összetettsége indokolja, az irányító hatóságnak a helyszíni ellenőrzés lefolytatásához kötelező külső szakértőt bevonnia. Minden más esetben eseti jelleggel bevonható.”

A felhívás tervezése során javasoljuk, hogy legyenek erre figyelemmel, és ha a felhívás célja, és a projekt műszaki-szakmai tartalma indokolja a szakértő bevonását a megvalósítás ellenőrzése során, abban az esetben ez jelenjen meg mind a felhívás szövegében, mint a megkötött támogatási szerződésben. Ezzel már a felhívás szintjén rögzíteni lehetne a szakértői bevonást a helyszíni kapcsán. A megkötött támogatási szerződéseknél indokolt külön pontban jelezni, hogy a helyszíni ellenőrzés kapcsán sor kerül külső, független szakértő bevonására, és az érintett köteles a szakértői vizsgálat elvégzését eltérni és elősegíteni.

- Előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzések nagyobb arányú alkalmazása:

A csalással érintett projektek nagyobb arányú sikeres felderítése érdekében javasoljuk az előre bejelentett helyszíni ellenőrzések háttérbe szorítását, és az előre be nem jelentett ellenőrzések magasabb részarányú alkalmazását, ami a hatóság

rendelkezésére álló információi alapján jelenleg rendkívül alacsony. Valamint javasoljuk az előre be nem jelentett és a kedvezményezettekkel előre leegyeztetett helyszíni ellenőrzések egymáshoz viszonyított arányát és eredményességét (pl.: feltárt szabálytalanságok száma) mérni, javítani és az éves összefoglalóban feltüntetni.

- A mintavételbe kerülő ellenőrizendő dokumentumok titokban tartása:

Az elkülönített és teljes körű projekt dokumentációk szavatolása érdekében javasoljuk, hogy a mintába került számlák, összesítők és egyéb ellenőrzés alapjául szolgáló dokumentumok listáját az irányító hatóság ne hozza a kedvezményezett tudomására. Ennek kapcsán a vonatkozó kormányrendelet szövegezése is módosítandó.

Egyedi javaslat 4. – Szabálytalanságkezelés

A Hatóság az európai uniós támogatások és azon belül különösen a szabálytalanságkezelés magasabb szintű átláthatósága érdekében javasolja a szabálytalanságkezelés folyamatának magasabb szintű átláthatóságát és nyilvánosságát. Így javasolja különösen, hogy

- a szabálytalanságkezelés folyamata legyen nyilvánosan és aktuálisan követhető pl. a palyazat.gov.hu oldalon (folyamatban lévő eljárások és azok állapotának megtekinthetősége, azok kereshetősége, azok eredménye – döntés);
- készüljenek egységes és nyilvános kritériumok a szabálytalansági esetek minősítésére, valamint a szabálytalanságkezelés során meghozandó döntésekre vonatkozóan;
- a megfelelő erőforrások biztosításával legyen garantált minden esetben a szabálytalanságkezelés standard színvonalú ellátása.

A Hatóság javasolja a jogszabály által a szabálytalansági eljárásokra vonatkozóan kötelezően előírt közzétételi adatok rendezettebb formájú közzétételét, a közzétett adatok körének bővítését. A magasabb szintű átláthatóság biztosítása érdekében a szabálytalansági eljárások közzétett adatai a jövőben legyenek:

- egy közös adatbázisba rendezettek, de Operatív Programonként szűrhetők,
- azonosan kategorizáltak és egységesített jellemzőkkel ellátottak (különösen a szabálytalanság elkövetésének módja és a szabálytalanság következménye tekintetében),
- időbeli adatokkal ellátottak (pl. döntés dátuma),

- a szabálytalanság minősítésére (pl. csalás, korrupció) vonatkozó jelzéssel ellátottak,
- tartalmazzák a gyanú alapján elutasított szabálytalansági eljárások adatait, az elutasítás okát,
- tartalmazzák a szabálytalansági eljárás megindításának mellőzésével kezelt esetekre vonatkozó jelzést és típust,
- rögzítsék a projekt jellegét (pl. kiemelt projekt).

3. A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése

3.1 Összefoglaló

A Hatóság éves elemző Integritásjelentésében értékeli a közbeszerzési szabályok hatékonyságát; ennek során kitér az alkalmazásuk során jelentkező problémás területekre; különös tekintettel a jogalkalmazói gyakorlatra.

A közbeszerzési szabályozás hatékonyságának vizsgálata sokféle szempont alapján történhet. Ezek közül az egyik legkézenfekvőbb, hogy a hatályos szabályok és különösen az ennek talaján kialakult jogalkalmazói gyakorlat rendszerszinten mennyire képes a közbeszerzés alapvető célkitűzéseinek és annak az elvárásnak megfelelni, hogy a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői hogyan, milyen szabályok mentén és mennyi idő alatt képesek a beszerzési igényük szerinti közbeszerzési eredményt realizálni.

A közbeszerzési eljárás sokszereplős, beszerzési oldalról megközelítve kétpólusú viszony: ajánlatkérők és az eljárásban résztvevő gazdasági szereplők között teremt szabályozott kapcsolatot. A szabályozás hatékonyságának felmérésére szolgáló szempontok másik csoportja ezért a közbeszerzési eljárásba ajánlattevői oldalon bekapcsolódó szereplők eljárási lehetőségeivel, jogaival hozható kapcsolatba. Ebbe a körbe tartozik különösen a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési eljárásban való részvételével, illetve adott esetben jogérvényesítési lehetőségével kapcsolatos szabályok hatékonyságának vizsgálata.

A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése körében kiválasztott területek egyfelől a Hatóság 2023. 03. 31.-ei határidővel közzétett integritáskockázat-értékelési jelentésében azonosított kockázatokhoz kötődnek, másfelől a Hatósághoz érkezett bejelentésekben megjelenő problémákra reflektálnak, harmadrészt a Hatóság által végzett kérdőíves felmérést kitöltők visszajelzésein alapulnak. Jelen fejezet támaszkodik a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer (a továbbiakban: Közbeszerzési Keretrendszer) eredményeire, továbbá a Hatóság által az egyes adatgazdákhöz intézett célzott adatbekérések keretében kapott információkra, különös figyelemmel a Tanács Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló végrehatási határozatában (a továbbiakban: Tanácsi végrehajtási határozat) a Hatóság éves integritásjelentésével kapcsolatban támasztott követelményekre.

Az Eufetv. 11. §-a alapján a Hatóság Integritásjelentése tartalmazza a keretmegállapodások alkalmazására és az azok alapján megkötött szerződések gyakorlatára vonatkozó elemzést is, ezért a közbeszerzések hatékonyságának

értékelése körében külön foglalkozunk a témával. Előjáróban megjegyezzük, jóllehet keretmegállapodás megkötésére bármely ajánlatkérő részéről sor kerülhet, – az integritáskockázat-értékelése során feltárt kockázatokra is tekintettel –, a központosított közbeszerzők által követett gyakorlat és az alapul fekvő jogi szabályozás részletes elemzésére koncentrálnunk. Ennek oka, hogy a központosított beszerzési körbe vont beszerzések jellemzően nagyértékűek, ennél fogva pedig eleve korlátozottabb az eljárásokon részvételre képes ajánlattevők köre, másrészt az a sajátosság, hogy a keretmegállapodások – a központi beszerző szerv döntése függvényében – tipikusan 2-4 évre bezárják a közbeszerzési piacot. A piacra gyakorolt hatásuk miatt ezért a központosított beszerzések működésének hatékonysága kulcsfontosságú a közbeszerzések megfelelő működése szempontjából. Jelen Integritásjelentés 7. fejezete – az elvégzett vizsgálatok alapján – további következtetéseket, adatokat tartalmaz a keretmegállapodásokról.

A vizsgált területek kapcsán hangsúlyozzuk, hogy a magyar közbeszerzési szabályozás összhangban van az uniós irányelvi követelményekkel. Amint azt a hatékonyság kapcsán feltárt szűk keresztmetszetek is jelzik, a szabályozás kisebb kiigazítása mellett, leginkább a jogalkalmazási gyakorlatban jelentkező anomáliák kezelése indokolt a közbeszerzések megfelelő működésének biztosítása érdekében.

A Hatóság a közbeszerzési piac működésére gyakorolt kiemelkedő hatása miatt a központosított közbeszerzések tekintetében külön javaslatcsomagot tesz az alábbiak szerint:

- a központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának felmérésére célzott vizsgálatok keretében kerüljön sor, emellett erősíteni kell a központi beszerző szervezetek adatszolgáltatási kötelezettségét;
- a Hatóság szorgalmazza olyan módszerek, standardok kialakítását, amelyek lehetővé teszik a központosított közbeszerzések keretében elért árak piaci árakkal való összevetését;
- a jelenlegi, százalékos formában meghatározott, a központi beszerző szervezet szolgáltatásáért fizetendő díjak tekintetében a Hatóság javasolja a díjszabás felülvizsgálatát – a központi szervek működési költségeire is tekintettel –, továbbá a nominálisan meghatározott felső értékhatárt bevezetését;
- a Hatóság megfontolásra ajánlja az ún. saját hatáskörben történő beszerzés esetköreinek jogszabályi felülvizsgálatát, illetve a központi beszerző szervezet által a saját hatáskörbe utalására vonatkozó döntés szempontjainak nyilvánossá, megismerhetővé tételét;
- a Hatóság javasolja az értékhatárra tekintet nélkül történő központosított közbeszerzési eljárás keretében történő beszerzésre kötelezés rendszerének felülvizsgálatát;

- az egyes központi beszerző szervek sajátosságaihoz igazodóan – Hatóság javasolja annak vizsgálatát, hogy milyen optimális keretszámmal célszerű a keretmegállapodások megkötése, továbbá fennáll-e a lehetősége – akár rész-ajánlattétel biztosításával –, hogy több keretmegállapodás fedje le a központi beszerzési tárgyakat, ezzel is szélesítve a versenyt, s az abban való részvétel lehetőségét;
- a nyilvánosság és az átláthatóság erősítése érdekében megismerhetővé kell tenni a központi beszerző szervezetek által kötött keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek alapján kötött egyedi szerződések odaítélésének egyes gazdasági szereplők közötti megoszlásával kapcsolatos adatokat, ideértve azok számát és értékét, valamint a keretmegállapodások eljárás második részében elért árakat és a központosított közbeszerzési rendszerrel elért megtakarítások mértékét;
- a Hatóság javasolja a jelenleg központosított körbe tartozó termékkörök vonatkozásában a központosított közbeszerzés alkalmazásának hatékonysága elemzését, továbbá a jövőben esetlegesen újonnan a központosított körbe bevont termékekről szóló döntést megelőzően készüljön hatástanulmány a központosított körben történő beszerzés várható előnyeiről.

A Hatóság a közbeszerzési szabályok alkalmazásának nagyobb hatékonysága érdekében javasolja továbbá az alábbiakat:

- az egyajánlatos eljárások visszaszorításával kapcsolatban, a már megtett intézkedések kiegészítése körében a Hatóság ajánlja, a kötelező jelleggel alkalmazni rendelt előzetes piaci konzultációk lefolytatására vonatkozó minimum szabályozás áttekintését, a részletszabályokkal történő kiegészítését, valamint a minimálisan meghatározott határidő megfelelésének felülvizsgálatát;
- az EKR megbízható, kiszámítható működésére tekintettel a Hatóság nem tartja indokoltnak az ajánlattételi határidő lejártá és a bontás közé beiktatott – két órányi időtartamú – várakozási idő fenntartását, ezért javasolja ennek kiiktatását;
- a részajánlattétel lehetőségének szélesebb körű biztosítását elősegítendő a Hatóság javasolja a részajánlattételre vonatkozó jogi szabályozás kiegészítését, továbbá a joggyakorlat felülvizsgálatát követően a témában módszertani anyagok kidolgozását;
- a Hatóság ajánlja az ajánlatkérői iratbetekintés elektronikus úton történő biztosítására vonatkozó jogi keretek meghatározását;
- a Hatóság javasolja – a kapacitást nyújtó szervezet bevonásának rendeltetésszerű alkalmazása érdekében – a szerződés teljesítési időszakban az ajánlatkérők ellenőrzési és tájékoztatási kötelezettségének erősítését;

- a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott fakultatív kizáró ok gyakorlati alkalmazását elősegítendő, a Hatóság azt javasolja a közbeszerzési eljárások ajánlatkérőinek, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő szerződéseikben előre határozzák meg részletes rendelkezésekkel, hogy mit minősítenek súlyos szerződésszegésnek, amely a Közbeszerzési Hatóság felé történő bejelentést megalapozza; ennek alkalmazása érdekében a Hatóság javasolja a Kbt. szerződésekre vonatkozó XX. Fejezete kiegészítését, a súlyos szerződésszegésre vonatkozó szerződéses feltételekről való rendelkezés kötelező előírását az ajánlatkérők számára;
- a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok kapcsán, a Hatóság megfontolásra ajánlja, hogy a Kbt. állapítson meg feltételeket a súlyos szerződésszegés vitatása elfogadásához, megelőzendő annak visszaélésszerű alkalmazását, például oly módon, hogy arra bíróság előtti peres eljárásban kerüljön sor, továbbá a vállalkozónak kelljen igazolni ennek megtörténtét;
- az aránytalanul alacsony ár vizsgálata rendeltetésszerű alkalmazása érdekében a Hatóság javasolja a joggyakorlat elemzését, árandokolás-kérési mintaanyagok kidolgozását, erre vonatkozó útmutató kiadását;
- az aránytalanul alacsony ár körében a Hatóság javasolja annak fokozott ellenőrzését és betartatását, hogy minden évben, kellő időben kiadásra kerüljenek - a Kbt. előírásának megfelelően - a különböző ágazatokban érvényes bér, járulék egyéb költségtételek az erre kijelölt szervek által;
- az aránytalanul alacsony ár vizsgálata kapcsán a Hatóság ajánlja annak jogszabályi rögzítését, hogy az árandokolás-kéréshez kapcsolódó kiegészítő árandokolás-kérésekben az ajánlatkérő ne legyen jogosult újabb költségelemek bemutatását kérni, a korábban megjelölt költségelemeket bővíteni;
- a bírálat hosszának csökkentése érdekében a Hatóság nem tartja indokoltnak a 180 napos szabály további fenntartását, ezért javasolja a jogalkotónak, a Kbt. 70. § (2a) bekezdése szükségességének, illetve az ezzel összefüggő eredménytelenné nyilvánítási esetnek a felülvizsgálatát;
- a Hatóság javasolja a feltételes közbeszerzések gyakorlatának felülvizsgálatát, s ennek alapján a feltételes közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályozás kiegészítését, az alkalmazási feltételek szigorítását;
- a gyorsított eljárások emelkedő tendenciája miatt a Hatóság javasolja a gyorsított eljárások indokoltságának célzott ellenőrzését, továbbá – amennyiben az uniós közbeszerzési irányelvek alapján ez nem kizárt – annak jogalkotói felülvizsgálatát, hogy a keretmegállapodások esetében, figyelembe véve azok nagy értékét és több évre szóló jellegét, indokolt-e az ajánlatkérők számára a gyorsított eljárások alkalmazásának lehetőségét fenntartani;

- a verseny tisztaságának sérelmét okozó helyzetek elleni hatékony fellépés érdekében a Hatóság javasolja a közbeszerzési eljárások lefolytatása kapcsán tett, a verseny tisztaságának megsértésével kapcsolatos bejelentések eredményeinek nyilvánosságra hozatalát a Gazdasági Versenyhivatal részéről, továbbá az ezekből leszűrhető tapasztalatok megosztását az ellenőrző szervezetekkel, valamint a jogalkalmazókkal;
- a Hatóság javasolja a Kbt. 115. §-a szerinti eljárásfajta fenntartása, illetve alkalmazási feltételei felülvizsgálatát, például olyan meghirdetéses eljárásá átalakítását, amelyben csak a mikro- és kisvállalkozások indulhatnak;
- a Hatóság indítványozza a különböző közbeszerzési adatbázisok tekintetében strukturált, adatkeresésre és feldolgozására is alkalmas, egységes formátumú adatbázisok létrehozását, hosszabb időszakra vonatkozóan;
- a Hatóság javasolja az előzetes vitarendezési joggyakorlat elemzését, továbbá ennek alapján, az erre vonatkozó szabályozás kiegészítését, különösen a tekintetben, hogy az kötelező jellegű legyen-e, ajánlja továbbá az ajánlatkérők érdemi és határidőben történő válaszadásának elmaradása kerüljön szankcionálásra; a közigazgatási és bírósági közbeszerzési jogorvoslat hatékonysága és szabályai összhangja érdekében javasolja a Hatóság:
 - közigazgatási eljárásban is biztosítani a tárgyalás tartása kérelmezéséhez való jogot,
 - az igazgatási-szolgáltatási díjakra és a bírósági illetékekre vonatkozó eltérő jellegű rendelkezések felülvizsgálatát,
 - annak értékelését, hogy a Döntőbizottság előtti eljárásban is indokolt-e fenntartani a kötelező képviseletet,
 - a Döntőbizottság és a bíróságok ügyfélképeségre vonatkozó joggyakorlata elemzését, ennek függvényében útmutató kiadását, illetve a szabályozás pontosítását,
 - a Döntőbizottság és a bíróságok bírság kiszabásra vonatkozó joggyakorlata elemzését, ennek függvényében a jogi szabályozás pontosítását,
 - a hatékony reparációt biztosító jogorvoslat érdekében annak áttekintését, hogy milyen intézkedésekkel, eszközökkel támogatható a közbeszerzési bírósági felülvizsgálati szakasz gyorsabb lezárása.

3.2 Központosított közbeszerzések

Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve értékelésének jóváhagyásáról szóló Tanácsi végrehajtási határozat előírja, hogy a Hatóság éves Integritásjelentése tartalmazzon a keretmegállapodások alkalmazására vonatkozó elemzést. Az Integritásjelentésnek ki kell térnie az egyes gazdasági szereplőknek odaítélt szerződések és a velük megkötött megállapodások megoszlásának elemzésére, valamint a keretmegállapodásokon alapuló egyedi szerződések megkötésének és az azokon alapuló egyedi szerződések odaítélésének egyes gazdasági szereplők közötti megoszlásával kapcsolatos adatokra.

A központosított közbeszerzések keretében megvalósuló nagy volumenű árucseré és az ilyen közbeszerzések eredményeként hosszabb időre kötött keretmegállapodások okán kiemelt jelentősége van a központosított közbeszerzési rendszer hatékony és átlátható működésének. Tekintettel egyrészt arra, hogy a keretmegállapodások – a központi beszerző szerv döntése függvényében – tipikusan 2-4 évre bezárják a közbeszerzési piacot, másrészt amiatt, hogy a központosított beszerzési körbe vont beszerzések jellemzően nagyértékűek, ennél fogva pedig eleve korlátozottabb az azokon részvételre képes ajánlattevők köre, a keretmegállapodások integritáskockázatot jelentenek a közbeszerzési rendszer működése szempontjából.

A keretmegállapodások térnyerését egyértelműen jelzi, hogy a keretmegállapodások száma és közbeszerzéseken belüli aránya is fokozatosan és tartósan emelkedő tendenciát mutat az elmúlt években.²⁶

Itt szükséges megjegyezni, hogy a keretmegállapodásos eljárás, mint sajátos beszerzési módszer alkalmazására nem csak és nem kizárólagosan a központosított beszerzők részéről kerülhet sor; azt bármely, a Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérő alkalmazhatja. Tekintettel azonban a központosított közbeszerzési rendszerek működésének fokozott integritáskockázatára, jelen Integritásjelentés a központosított közbeszerzés keretében megkötött keretmegállapodásokra, azok működési sajátosságainak bemutatására, elemzésére koncentrál. Az Integritásjelentés ugyanakkor nem vizsgálja – elkészítésére rendelkezésre álló szűk határidő miatt – a központosított közbeszerzés működésének költséghatékonyságát, e tekintetben csak általános jellegű ajánlásokat fogalmaz meg. A költséghatékonyság mérésére széleskörű és további célirányos adatbekérések és elemzések szükségesek.

A keretmegállapodások működésének megvilágítása és azoknak a központosított közbeszerzésekben betöltött szerepének és jelentőségének megértése érdekében

²⁶ A Közbeszerzési Keretrendszer keretében végzett kérdőíves felmérés szerint a 377 válaszadó ajánlatkérő szervezet 92 százaléka igénybe veszi valamely központi beszerző szerv szolgáltatásait.

érdeemes néhány alapfogalmat tisztázni, illetve a rendszer főbb szereplőit áttekinteni.

3.2.1 Alapfogalmak

A **keretmegállapodások** – amint a dinamikus beszerzési rendszerek is – olyan beszerzési technikák, amelyek alkalmasak arra, hogy az ajánlatkérők adott időszakban felmerülő, adott tárgyú, jól paraméterezhető és visszatérő jellegű beszerzéseit rugalmas eljárás keretében lehessen megvalósítani. Más szóval – megfelelő működés mellett – a keretmegállapodások alkalmasak lehetnek arra, hogy az ajánlatkérők gyorsan és hatékonyan realizálják beszerzéseiket.

A **központosított közbeszerzés** – amely leggyakrabban él a keretmegállapodásos eljárási mechanizmussal – olyan, a központi beszerző szerv által állandó jelleggel ellátott tevékenység, amelynek célja

- áruk vagy szolgáltatások megrendelése a Kbt. szerinti ajánlatkérők számára való továbbértékesítés céljából, illetve
- a Kbt. szerinti ajánlatkérők számára áruk beszerzésére, szolgáltatások vagy építési beruházások megrendelésére irányuló szerződések vagy keretmegállapodások megkötése [Kbt. 3. § 26. pont].

A központosított közbeszerzési rendszer célja egyfelől az, hogy a kijelölt ajánlatkérői kör számára a visszatérő jelleggel felmerülő, azonos felhasználási célú és azonos (hasonló) műszaki, gazdasági vagy egyéb tulajdonságokkal rendelkező termékeket és szolgáltatásokat egy egységes közbeszerzési eljárás keretében lehessen beszerezni és a felmerülő igényeket rugalmas eljárásban lehessen kezelni. Másfelől a központosított közbeszerzési rendszerekkel kapcsolatos elvárás az is, hogy a méretgazdaságosság kiaknázásával – a nagy mennyiségben történő megrendelésekhez kapcsolódó árkedvezmény révén – gazdasági előnyhöz, vezessen, és jobb ár-érték arányú beszerzéseket lehessen realizálni a központosítás révén.

A **központi beszerző szerv** fogalmát a Kbt. 3. § 25. pontja adja meg. A központi beszerző szerv a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet. **A közbeszerzési piacon a legjelentősebb forgalmat bonyolító központi beszerző szervezetek a KEF és a DKÜ.**

3.2.2 Központi beszerző szervezetek és a központosított közbeszerzési rendszerek térnyerése

A hazai központosított közbeszerzés intézménye messzire nyúlik; már az első közbeszerzési törvény²⁷ is ismerte azt. A hatályos Kbt. – ahogyan a korábbi változatok is ezt a megoldást követték – a Kormányt hatalmazza fel arra, hogy elrendelje az általa irányított szervek vonatkozásában a közbeszerzések központosított eljárás keretében történő lefolytatását. A Kormány a Kbt.-beli felhatalmazás²⁸ alapján jelöli ki a központi beszerző szervezetet, határozza meg az egyes központosított közbeszerzési rendszerek hatálya alá tartozó intézmények körét valamint azokat a termékeket és szolgáltatásokat, melyeket az intézmények a központosított közbeszerzési rendszerben kötelesek megvalósítani.

Az első nevesített központi beszerző szerv a Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága (MKGI) volt a 2000-es évek elején. Az MKGI irodai papír, irodaszer, bútor, informatika, gépjármű és egészségügy területén folytatott le központosított közbeszerzési eljárásokat a Kormány irányítása alá tartozó intézmények részére. 2004-től pedig lehetőség nyílt – a 2003-as Európai Unió közbeszerzési irányelvekkel harmonizált közbeszerzési törvény alapján – keretmegállapodásos eljárás lefolytatására.

2007-től az MKGI Központi Szolgáltatási Főigazgatóság (KSZF) néven működött tovább, feladatai bővültek, új termékkörökre – így például az utazásszervezésre – terjesztették ki a tevékenységét. 2014-től a jelenleg ismert néven, Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF) elnevezéssel végzi a központi beszerzői feladatokat egyre bővülő termékkörben.

A központosított közbeszerzési rendszerek körében újabb állomást jelentett, amikor 2012-ben új központi beszerző szervezetet hoztak létre²⁹. Az – időközben megszűnt – Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) az egészségügyi beszerzések terén folytatott le meghatározott termékkörben – így például a gyógyszerek, fertőtlenítőszeres és orvosi kesztyűk tekintetében – központosított közbeszerzési eljárásokat. Megszűnését követően központosított közbeszerzési feladatait a KEF vette át.

2014-ben új termékköre újabb központi beszerző szerv jött létre, Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKOH) néven a kormányzati kommunikációs

²⁷ a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény

²⁸ „Kbt. 31. § (1) A Kormány a közbeszerzések központosított eljárás keretében történő lefolytatását rendelheti el az általa irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, alapított közalapítványok, valamint azon állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vonatkozásában, amelyek felett közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni, meghatározva a központosított eljárás személyi és tárgyi hatályát, az ajánlatkérésre feljogosított szervezetet (központi beszerző szerv), valamint az eljáráshoz való csatlakozás lehetőségét.

²⁹ lásd a fekvőbeteg szakellátást nyújtó intézmények részére történő gyógyszer-, orvostechnikai eszköz és fertőtlenítőszer beszerzések országos központosított rendszeréről szóló 46/2012. (III. 28.) Korm. rendeletet.

szolgáltatások, a rendezvényszervezés és a szervezetfejlesztés központosított közbeszerzés keretében történő megvalósítására³⁰. Jelenleg az NKOH, a Nemzeti Kommunikációs Hivatal jogállásáról és a kormányzati kommunikációs beszerzésekről szóló 162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet alapján látja el a központi beszerző szerv feladatát a kormányzati kommunikációs és szervezetfejlesztési feladatok megvalósítása tekintetében.

2017-2020. között újabb központi beszerző szervezetek létesültek. Ilyen volt az időközben megszűnt Központi Humánfejlesztési Nonprofit Kft. (Nkft.), amely a 237/2017. (VIII. 18.) Korm. rendelet³¹ alapján látta el a humánfejlesztési szolgáltatásokhoz kapcsolódó központosított közbeszerzési rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat.

A Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (DKÜ) 2018-ban jelent meg a központosított közbeszerzések piacán. A DKÜ a 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet³² alapján a kormányzati informatikai beszerzések központosított beszerzését végzi. A DKÜ 2019. november 1-től – e tekintetben a KEF jogutódjaként – átvette a KEF által lefolytatott informatikai tárgyú központosított közbeszerzési keretmegállapodásokat. Ezen időponttól kezdve informatikai tárgykörben az újonnan kiírásra kerülő központosított közbeszerzési eljárások lefolytatására is a DKÜ jogosult.

A Védelmi Beszerzési Ügynökség (VBÜ) speciális területen, a Kbt. hatálya alól kivételt képező tárgykörben, a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggésben³³ látja el a központi beszerző szerv feladatait és végzi a központosított beszerzések lebonyolítását 2020. márciusától.

Látható, hogy az elmúlt tíz évben dinamikus változás történt a központi beszerzések piacán, számos új központi beszerző szervezet jelent meg (illetve alakult át időközben). Értelmszerűen ezzel együtt bővült a központosított körbe vont termékek, szolgáltatások köre. Az újonnan létesült központi beszerzők tevékenységéhez kapcsolódó termékek központosított beszerzési körbe utalásán túl látványos a KEF által kezelt portfólió újabb termékekre, szolgáltatásokra történő kiterjesztése. Így 2020 májusa óta – a rá vonatkozó jogszabály módosítását

³⁰ Lásd a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 247/2014. (XI.) Korm. rendeletet.

³¹ Lásd az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatáskörébe tartozó európai uniós alapokból származó támogatások felhasználására vonatkozó központi beszerző, valamint krízismenedzsment feladatokat ellátó szerv feladat- és hatásköréről szóló 237/2017. (VIII. 18.) Korm. rendelet

³² A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet.

³³ A központi beszerző szerv kijelöléséről, a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések körének meghatározásáról és a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések központosított rendszeréről szóló 329/2019. (XII. 20.) Korm. rendelet

követően³⁴ – a KEF szerzi be a kötelezett intézmények számára a jogszabályban meghatározott orvostechikai fogyóeszközöket (így például kötszerek, kanülök, orvosi gipsztermékek), továbbá az orvosi gázokat, higiéniai termékeket, tisztítószereket. Ezen időponttól új kiemelt termékként került a KEF hatáskörébe a fekvőbeteg ellátást nyújtó intézmények számára az épületek őrzés-védelmének, illetve takarításának a biztosítása, továbbá a villamos energia és a földgáz beszerzése.

Jelenleg központi beszerzői feladatok döntő részét az alábbi négy állami szereplő látja el: a KEF, a DKÜ, az NKOH és a VBÜ, különböző termékcsoportokban, így részletes vizsgálatunk során alapvetően erre koncentráltunk.

A központi beszerző szervezetek feladat- és hatáskörei áttekintése alapján a következő megállapítások tehetők. A központi beszerzők a Kormány irányítása alá tartozó költségvetési szervek központosított közbeszerzéseit végzik meghatározott termékkörökben (ún. kiemelt termékek). Míg a KEF szerteágazó, általános jellegű beszerzési kategóriákban jár el, mint például a bútorbekbeszerzés, gépjárműbeszerzés, utazásszervezés vagy energia-bekbeszerzés, addig az említett másik három központi beszerző szűkebb, jól körülhatárolható, illetve egyes speciális termékcsoportok esetében bonyolítja le a kötelezett és az önként csatlakozó intézmények közbeszerzéseit.

A főbb termékcsoportok az alábbiak:

- bútorok;
- papíripari termékek, irodaszerek; irodatechnikai eszközök;
- gépjárművek;
- gépjármű üzemanyagok;
- utazásszervezések;
- elektronikus közbeszerzési szolgáltatások;
- egészségügyi termékek;
- létesítménygazdálkodással kapcsolatos szolgáltatások fekvőbeteg szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények részére (őrzés-védelemre irányuló szolgáltatás, takarítás);
- villamos energia, földgáz;
- közbiztonsági térfigyelő kamerák és kapcsolódó szolgáltatások önként csatlakozó önkormányzatok részére;
- kormányzati informatikai beszerzések;
- kormányzati kommunikációs és szervezetfejlesztéssel összefüggő beszerzések;

³⁴ Lásd a 165/2020. (IV. 30.) Korm. rendeletet a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet és a fekvőbeteg szakellátást nyújtó intézmények részére történő gyógyszer-, orvostechikai eszköz és fertőtlenítőszer beszerzések országos központosított rendszeréről szóló 46/2012. (III. 28.) Korm. rendelet módosításáról

- védelmi, biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések.

Az említett körben kötelező jellegű központosított közbeszerzési rendszereken túl említést érdemel, hogy a Kbt. 32. § (1) bekezdése tartalmazza azt a lehetőséget is, hogy az ajánlatkérők szabadon létrehozhatnak egyedi beszerzési igényeik kielégítésére központi beszerző szerveket.³⁵ Ami a kötelező és az ajánlatkérők saját döntésén alapuló központosított közbeszerzési rendszerek egymáshoz való viszonyát illeti, megállapítható, hogy az ajánlatkérői önkéntességi alapon létrehozott központosított közbeszerzési rendszer létrehozásának egyetlen korlátja, hogy azon beszerzési tárgyakra, amelyekre a Kormány által létrehozott központi beszerző szerv szolgáltatásainak igénybevétele kötelező, az ajánlatkérők nem folytathatnak le „saját” központosított közbeszerzést.

3.2.3 A központosított közbeszerzési rendszerek működési sajátosságai

A központosított közbeszerzési rendszerek jellegzetességei körében elsősorban azokat az elemeket vizsgáltuk és mutatjuk be röviden, amelyek e rendszerek működése szempontjából integritáskockázatot hordoznak.

Minden, a fentiekben említett központosított közbeszerzési rendszer sajátja, hogy meghatározza a hatókörét: ennek keretében egyrészt definiálja az alkalmazásra köteles alanyi kört, másrészt az érintett beszerzési tárgyakat. Központosított közbeszerzési terminológiával élve kijelöli azokat a kötelezett intézményeket, amelyeknek a kiemelt termékeket a központosított közbeszerzés keretében kell megrendelniük. A kötelező alkalmazás mellett mindegyik rendszer biztosítja az önkéntes alapon történő csatlakozás lehetőségét a kötelezetti körön kívüli ajánlatkérők számára.

Valamennyi központosított közbeszerzési rendszer szabályozza a saját hatáskörben történő beszerzés lehetőségét, azonban ez kivételes eljárásnak minősül, így az adott jogszabályban pontosan meghatározott feltételek fennállása esetén kerülhet rá sor.

A központosított közbeszerzési rendszer működtetésének egyik alapvető feltétele, hogy a központi beszerző szervezet előtt ismertek legyenek az intézményi beszerzési igények. A központosított közbeszerzések keretében megvalósuló nagyszámú és jelentős értékű beszerzésre tekintettel kiemelt jelentősége van az intézmények beszerzési igényei előzetes felmérésének. Ezt a célt szolgálja a központosított közbeszerzési rendszerbe történő bejelentkezés és az intézmények számára előírt adatszolgáltatási kötelezettség. A kötelezett szervezeteket a megvalósítani tervezett beszerzésük kapcsán igénybejelentési kötelezettség is terheli.

³⁵ Kbt. 32. § (1) Több ajánlatkérő – amennyiben a 31. § alapján valamely központi beszerző szerv igénybevétele nem kötelező – jogosult közös központi beszerző szervet létrehozni vagy maguk közül az egyik ajánlatkérőt központi beszerző szervként kijelölni és közbeszerzéseket összevontan, központosítottan lefolytatni.

A központosított közbeszerzések jellemzője, hogy a központi beszerzők látják el a központosított közbeszerzési rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat. Ennek részeként központosított közbeszerzési portált üzemeltetnek, ahonnan az igénybevevő intézmények és a szállítók is tájékozódhatnak – többek között – a megkötött keretmegállapodásokról, a központosított közbeszerzés keretében beszerezhető termékekről.

A KEF által fenntartott portál (a továbbiakban: KEF Portál) elérési útvonala a www.kozbeszerzes.gov.hu, míg a DKÜ által működtetett portál (a továbbiakban: DKÜ Portál) a www.dkuzrt.hu/portal/ útvonalon érhető el. Az NKOH központosított közbeszerzési portálja a kozbeszerzes.nkoh.gov.hu címen érhető el.

Ugyancsak közös vonás, hogy a központosított közbeszerzés esetén a központi beszerző szervek szolgáltatásaiért jogszabályban meghatározott díjat kell fizetni. **A közbeszerzési díj mértéke szervezetenként eltérő ugyan, de általános jellemzőjük, hogy az irányadó jogszabályok azt felső értékkorlát nélkül, a létrejövő visszterhes szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének meghatározott százalékában – eredményes eljárás esetén ez 2-4%-ot jelent – eredménytelen eljárás esetén, illetve ha a szerződés nem jön létre, a beszerzési eljárás becsült értékére vetítve – 0,25%-1,5% – állapítják meg.**

3.2.4 Keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek: a központosított közbeszerzési rendszerek jellemző közbeszerzési módszerei

A központosított közbeszerzések keretében kezelt nagyszámú ajánlatkérő sokféle igényeinek kielégítése érdekében a központi beszerző szervezetek leggyakrabban a keretmegállapodást alkalmazzák, illetve az elektronikus közbeszerzés térnyerésével 2018 óta dinamikus beszerzési rendszereket működtetnek.

(Megjegyezzük, hogy jelen Integritásjelentés érinti a dinamikus beszerzési rendszereket is, azonban – összhangban a Tanács végrehajtási határozatában foglalt követelményekkel – a központi beszerző szervezetek által alkalmazott beszerzési módszerek közül elsősorban a keretmegállapodásos eljárásokra koncentrálnak.)

A Közbeszerzési Keretrendszer keretében végzett felmérés adatai szerint:³⁶ az EKR adatai alapján 2020–2022 években a KEF, a DKÜ és az NKOH keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásainak száma az alábbiak szerint alakult:

- a KEF 22 darab közbeszerzési eljárás eredményeként összesen 56 darab;
- a DKÜ 40 darab közbeszerzési eljárás eredményeként összesen 48 darab,

³⁶ Lásd Közbeszerzési Keretrendszer II.6.3. pont; 69. old.

- az NKOH 8 darab közbeszerzési eljárás eredményeként összesen 9 darab keretmegállapodást kötött.

A keretmegállapodások és a dinamikus beszerzési rendszerek olyan beszerzési módszerek, összetett beszerzési technikák, amelyek alkalmasak arra, hogy azok keretében gyorsabban lehessen kezelni az ajánlatkérők adott időszakban rendszeresen felmerülő, jól tipizálható beszerzési igényeit.

A központosított közbeszerzés gyakorlatának elemzéséhez nélkülözhetetlen a keretmegállapodásos eljárás működési alapjainak áttekintése.

A keretmegállapodások alkalmazásának szabályait és feltételeit – összhangban a vonatkozó uniós közbeszerzési irányelvekkel³⁷ – a Kbt. 104-105. §-ai tartalmazzák, biztosítva mind az egy, mind a több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás lehetőségét. A keretmegállapodás olyan két részből álló eljárás, amelynek első részében kerül sor magára a keretmegállapodás megkötésére a Kbt. szerinti általános eljárások valamelyike – jellemzően nyílt eljárás – eredményeképpen. Az eljárás ezt követő második részében – az ajánlatkérő eljárást megindító felhívásában foglalt előírásai szerint – kerül sor a Kbt. 105. §-ában foglaltaknak megfelelően az adott keretmegállapodás alapján a beszerzés megvalósítására. Ennek során a keretmegállapodásban részes ajánlattevőket ajánlattételi, illetve szerződéskötési kötelezettség terheli.

A megkötött KM alapján az eljárás második részében a konkrét beszerzés megvalósítására különböző eljárási mechanizmussal kerülhet sor annak függvényében, hogy a keretmegállapodás tartalmazza-e az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét. Amennyiben igen, a beszerzés megvalósítása főszabály szerint közvetlen megrendeléssel történik. Ha a keretmegállapodás nem tartalmazza a szerződéskötés minden feltételét, egy ajánlattevővel kötött KM esetében ún. írásbeli konzultációt követően, a több ajánlattevős KM esetén a verseny újraindításával kerül sor a nyertes kiválasztására a keretmegállapodást kötött ajánlattevők közül.

Megjegyzendő, hogy a Kbt.-nek a központosított közbeszerzés alapvető szabályait rögzítő Kbt. 31. §-a lehetőséget biztosít arra a Kormánynak, hogy központosított közbeszerzések esetében – az ilyen eljárások sajátosságai miatt szükséges mértékben – a Kbt.-től eltérő szabályokat alkosson. Ezen indokolt és eltérő szabályok sem lehetnek azonban ellentétesek a közbeszerzésekre vonatkozó uniós irányelvekkel.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

A keretmegállapodásos eljárásokat sajátos beszerzési módszerként vizsgálva kétségtelenül az előnyök körébe sorolható, hogy az eljárás második részében – jogalkotói szándék szerint – lehetővé teszi az ajánlatkérői igények rugalmas és gyors kezelését, mindemellett az eljárás első része a nyilvánosság kontrollja mellett zajlik. A hátrányok között kell ugyanakkor megemlíteni, hogy nem lehet utóbb csatlakozni a keretmegállapodáshoz, a szereplők nem változhatnak. Így túl azon, hogy eleve csak az ajánlatkérő által az eljárás megkezdésekor meghatározott keretszámú ajánlattevővel (a központosított közbeszerzések esetén jellemzően ajánlattevői konzorciummal) jöhet létre a keretmegállapodás, meghatározott időre be is zárja a piacot, tekintettel arra, hogy a Kbt. alapján legfeljebb négy évre köthető.

Ugyancsak a Közbeszerzési Keretrendszer keretében végzett felmérés adatai szerint³⁸ 2020–2022 években a KEF, a DKÜ és az NKOH által kötött keretmegállapodások átlagos időtartama az alábbiak szerint alakult:

- az NKOH átlagosan 450 naptári napos,
- a DKÜ átlagosan 1108 naptári napos,
- a KEF átlagosan 994 naptári napos

keretmegállapodásokat kötött.

A központosított közbeszerzések rendszerében alkalmazott másik jellemző beszerzési módszer a dinamikus beszerzés rendszer, jóllehet csak az elmúlt néhány évben jelent meg a keretmegállapodások mellett.

A dinamikus beszerzési rendszer (DBR) – a keretmegállapodásos eljáráshoz hasonlóan – ugyancsak a gyakran felmerülő ajánlatkérői beszerzési igények megvalósítására szolgál azzal, hogy a dinamikus beszerzési rendszert teljes mértékben elektronikus folyamatként kell működtetni. A keretmegállapodásokkal szembeni óriási előnye, hogy a fennállásának teljes időtartama alatt bármely gazdasági szereplő csatlakozhat, amennyiben megfelel az ajánlatkérő által meghatározott alkalmassági feltételeknek.³⁹

A nyitottság mellett a szélesebb körű verseny feltételeit támogatja az a lehetőség is, mely szerint az ajánlatkérő a dinamikus beszerzési rendszert kategóriákra oszthatja. A DBR tehát egyfelől kezeli a keretmegállapodások azon problematikáját, hogy nem lehet utóbb csatlakozni hozzá, másfelől nem szükséges, hogy a szállítók a teljes beszerzési portfóliót képesek legyenek szállítani, hiszen a beszerzési tárgy különböző kategóriákra osztható. Emellett sokkal kevésbé kötött struktúra a DBR ideje alatt felmerülő ajánlatkérői igények kezelésére, ugyanis a DBR felállítására vonatkozó felhívásban elegendő a beszerzési kategóriákat, a kategóriák jellemzőit és a legfontosabb szerződéses feltételeket megadni. A rendszerben megvalósítandó

³⁸ lásd Közbeszerzési Keretrendszer II.6.3. pont; 69. old.

³⁹ Kbt. 106. § (3) bek.

konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást és szerződéses feltételeket az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg kell elérhetővé tenni.⁴⁰

3.2.5 A vizsgált központosított közbeszerzési rendszerek

Jelen Integritásjelentés elkészítéséhez a Hatóság a központosított közbeszerzési rendszerek működési jellemzőinek, a központosított beszerzések volumenének, hatékonyságának feltérképezése érdekében célzott megkereséssel, adatbekérésekkel fordult a KEF-hez, a DKÜ-höz, az NKOH-hoz.

Előjáróban kiemeljük, hogy **2022 előtt nem találtunk a központosított közbeszerzési rendszerek működésére vonatkozó átfogó statisztikákat, illetve még arra vonatkozó alapvető információkat sem, hogy mekkora a központosított közbeszerzéseknek a teljes közbeszerzési piacon belüli részesedése.** Erre a Közbeszerzési Hatóság éves jelentésében foglalt egyébként sokféle elemzés és statisztikai adat sem terjed ki.

Hiánypótló ilyen szempontból a Közbeszerzési Keretrendszer jelentése, amely első ízben tartalmaz adatokat a központosított közbeszerzések keretében megvalósuló beszerzések számosságáról. Így például a központosított közbeszerzések keretében kötött keretmegállapodások számáról, átlagos időtartamáról, a központosított közbeszerzés rendszerét igénybevevő ajánlatkérők számáról, az általuk kötött szerződések darabszámáról. Azonban a közölt adatok egyfelől statisztikai jellegűek, másfelől csak részlegesek, így nem alkalmasak mélyebb összefüggések megállapítására. Nem tartalmaznak adatokat például a keretmegállapodások értékéről (még aggregált formában sem), az alkalmazott keretszámról, a keretmegállapodásos eljárások második részében alkalmazott eljárásokról, hogy csak a legalapvetőbbeket említsük.

3.2.6 A KEF által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárások és a megkötött keretmegállapodások működése

A KEF feladatait, tevékenységét a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet (KEF rendelet) határozza meg.

A KEF a legnagyobb múlttal rendelkező központi beszerző szervezet, amely az ilyen szervezetek sorában a legszélesebb termékkála tekintetében látja el a központi beszerző szervezet feladatait.

A KEF által működtetett keretmegállapodások rendszere a következő. Minden esetben a KEF bonyolítja le a keretmegállapodásos eljárás első részét. A KEF-

⁴⁰ Kbt. 107. § (2) bek.

rendelet 24. § (1) bekezdése alapján a központosított közbeszerzési eljárás eredményeképpen keretmegállapodás vagy keretszerződés jön létre, a keretmegállapodás vagy keretszerződés alapján pedig egyedi szerződés. Keretszerződésként kerülnek meghatározásra azok a keretmegállapodások, melyek valamennyi szerződéses feltételt tartalmazzák, ezek alapján megrendeléssel történik a beszerzés. Ehhez képest a klasszikus értelemben vett keretmegállapodások nem tartalmazzák minden szerződéses feltételt, melyekből az intézmények írásbeli konzultációt követően, illetve verseny újranyitásával szerezhetik be a kiemelt termékeket.

Az egyes konkrét megkötött KM-ek minden esetben rögzítik, hogy az intézmények milyen szabályok szerint és milyen feltételek mellett elégíthetik ki igényeiket a keretmegállapodásból. Így például egy, a Kbt. 105. § (2) bekezdés a) pontja alapján kötött KM – ez olyan, több ajánlattevővel kötött keretmegállapodás, amely az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződés(ek) minden feltételét tartalmazza – rendszerében az intézményi igények kielégítése a legkedvezőbb árat adó eladónak küldött közvetlen megrendeléssel történik. Ez jellemzően a kötelezett intézmény által adott időpontban beszerezni kívánt termékek (a beszerzési kosár) valamennyi, a KM-ben részes szállítóval történő összehasonlítása során első helyre rangsorolt ajánlattevőt jelenti.

A keretmegállapodások másik típusa tartalmaz egy „belső” értékhatárt – jellemzően a Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontja szerinti keretmegállapodások esetén – ameddig az intézmények közvetlen megrendeléssel valósíthatják meg a beszerzéseiket, illetve amely felett a verseny újranyitása kötelező. Ilyen például, ha az intézmény egyedi beszerzésének becsült értéke eléri vagy meghaladja a mindenkor hatályos uniós értékhatárt.

Annak érdekében, hogy a központi beszerző szervezet részéről a KM hatálya alatti beszerzések nyomon követhetők legyenek, és valódi információkkal rendelkezzen a hatályos keretmegállapodás teljesülési szintjéről, a KM szereplőit adatszolgáltatási kötelezettség terheli. Eszerint a kötelezett intézményt egyfelől igénybejelentési kötelezettség terheli, melynek értelmében a kiemelt termékre vonatkozó beszerzési igényét háromhavonta előre, rendkívüli sürgősség esetén pedig haladéktalanul köteles a központosított közbeszerzési portálon bejelenteni⁴¹. Ez hivatott biztosítani, hogy a keretmegállapodásos eljárás második részében az eladó (az adott rész tekintetében nyertes ajánlattevő) kizárólag a KEF által jóváhagyott igénybejelentést teljesített intézmény részére igazolhat vissza megrendelést és végezhet teljesítést. Másfelől az intézmény köteles a megrendelések teljesítéséről, valamint annak pontos adatairól és minősítéséről a központi beszerző szervezetet a központosított közbeszerzési portálon keresztül tájékoztatni.

⁴¹ lásd 168/2004. (V.25.) Korm. rendelet 17. § (1) bek.

A 168/2004 (V.25.) Korm. rendelet biztosítja a saját hatáskörben történő beszerzés lehetőségét. Ez kivételes beszerzési lehetőség és csak a KEF-rendelet 7. § (1) bekezdésében tételesen felsorolt esetekben kerülhet rá sor. Ilyen kivételes körülmény például, ha a KEF valamilyen okból nem rendelkezik hatályos keretmegállapodással, keretszerződéssel vagy dinamikus beszerzési rendszerrel, vagy ha az intézmény a keretszerződésben meghatározott és az egyéb (pl. azonos szolgáltatási) feltételek tekintetében is mindenben megfelelő kiemelt terméket a keretszerződés szerinti árnál alacsonyabb áron tud beszerezni.

3.2.7 A DKÜ által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárások

A DKÜ feladat- és hatáskörét a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló a 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet (DKÜ rendelet) határozza meg. A DKÜ a hivatkozott rendelet 1. § (2) bekezdésében meghatározott szervezeti kör (érintett szervezetek⁴²) számára folytatja le az informatikai tárgyú közbeszerzési eljárásokat.

Amint arról már korábban szó esett, a DKÜ a KEF-rendelet 2019. november 1-jei módosítása következtében jogutódként átvette a KEF informatikai tárgyban korábban kötött keretmegállapodásait, illetve ezen időponttól a hatáskörébe tartozik az informatikai tárgyú új központosított közbeszerzések kiírása.

A DKÜ a beszerzési igények hatékony kielégítése érdekében a beszerzési stratégiáját maga alakítja ki, amelynek keretében – többek között – sajátos beszerzési módszereket alkalmazhat; keretmegállapodás létrehozására irányuló beszerzési eljárást folytathat le, dinamikus beszerzési rendszert működtethet.

A DKÜ dönthet arról, hogy a beszerzési igény kielégítésére szolgáló beszerzési eljárást az érintett szervezet javára eljárva központosított beszerzés keretében vagy járulékos beszerzési szolgáltatás nyújtásával maga folytatja le. A DKÜ-rendelet biztosítja annak lehetőségét is, hogy a DKÜ a beszerzési igény kielégítésére szolgáló beszerzési eljárást saját hatáskörben történő lefolytatásra az érintett szervezetnek visszaadja.⁴³ Alapvető eltérés a KEF-rendeletben szabályozott saját hatáskörű beszerzéshez képest, hogy míg **a KEF-rendelet – feltételek mellett ugyan – biztosítja a központosított rendszeren kívüli eljárás lehetőségét, a DKÜ-rendelet alapján nincsen erre lehetőség.** A központosított rendszeren belül történik ugyanis a

⁴² lásd Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, a Miniszterelnöki Kormányiroda, illetőleg az ezek irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi, területi és helyi költségvetési szervek és intézmények; a Kormány által alapított, illetve a Kormány vagy a Kormány tagja alapítói joggyakorlása alá tartozó alapítványok és közalapítványok; a Magyar Nemzeti Bank, valamint a Magyar Nemzeti Banknak a: Ptk. 8:2. §-a szerinti többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság kivételével azon gazdasági társaságok, amelyben az állam a Ptk. 8:2. §-a szerinti többségi befolyást gyakorol.

⁴³ 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdése

beszerzés abban az esetben is, ha a DKÜ „visszaadja” saját hatáskörben történő lefolytatásra a beszerzést. Ez csak annyit tesz, hogy az érintett ajánlatkérő szervezet saját maga folytatja le a DKÜ által kötött KM alapján az eljárás második részében az eljárást a központosított rendszerben azonosított szállítók részvételével.

A központosított rendszer működőképességének itt is egyik alapfeltétele, hogy a központi beszerző szervezet információkkal rendelkezzen a kötelezett intézmények beszerzési igényeiről, azok nagyságrendjéről. Ezt célozza a DKÜ-rendelet 7. §-ában előírt adatszolgáltatási kötelezettség. Eszerint az érintett szervezet az éves informatikai beszerzési tervét és az éves informatikai fejlesztési tervét a tárgyévet megelőző év szeptember 30. napjáig, a konkrét informatikai beszerzésre vonatkozó igényét pedig az igény felmerülését követő 5 munkanapon belül köteles a DKÜ-nek bejelenteni.

3.2.8 Az NKOH által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárások

Az NKOH speciális beszerzési tárgy, a kormányzati kommunikációs feladatok tekintetében látja el a központi beszerző feladatait. Tevékenységét, feladatait a Nemzeti Kommunikációs Hivatal jogállásáról és a kormányzati kommunikációs beszerzésekről 162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet határozza meg.

Az NKOH – az előzőekben bemutatott központosított beszerzési rendszereknek megfelelően – ellátja a központi beszerző szerv feladatait és a vonatkozó kormányrendelet alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérők javára eljárva előkészíti és lefolytatja az érintett szervezetek kommunikációs és szervezetfejlesztési beszerzési eljárásait. Az említett tárgykörbe tartozó feladatokat a 162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 1. és 2. számú melléklete tartalmazza. A jóváhagyott kommunikációs tervnek, illetve szervezetfejlesztési tervnek megfelelő beszerzési igényt be kell jelenteni az NKOH-nak, amely a központosított közbeszerzési és beszerzési rendszer keretében az érintett szervezetek által rendelkezésére bocsátott adatokkal összhangban lefolytatja a kommunikációs beszerzési és szervezetfejlesztési beszerzési eljárásokat. A beszerzés saját hatáskörben történő megvalósíthatóságáról az NKOH dönt.

A központosított közbeszerzési tevékenység e rendszer tekintetében is díj ellenében történik.

3.2.9 A vizsgált központosított közbeszerzési rendszerekre vonatkozó megállapítások és ajánlások

Mindhárom bemutatott központosított rendszer jellemzője, hogy kötelező jellegű. A hatálya alá tartozó intézmények, ajánlatkérői szervezetek nem választhatnak

szabadon más eljárást. A KEF-rendelet szabályozza ugyan a saját hatáskörben történő beszerzés lehetőségét, de ez kivételes jellegű és az intézménynek igazolnia kell a feltételek fennállását. Ezzel szemben mind a DKÜ, mind az NKOH által követett modellben a központi beszerző szervezet diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy biztosítja-e a kötelezett intézmény számára a saját hatáskörben történő eljárás lehetőségét. Amellett, hogy a DKÜ esetében ez nem más – a központosított közbeszerzéstől eltérő – rendszerben történő beszerzés lehetőségét jelenti, **nem átlátható, hogy a központi beszerző szervezet milyen szempontok alapján hoz döntést arról, hogy az adott beszerzést/közbeszerzést visszaadja-e az intézménynek saját hatáskörbe az eljárás lefolytatására.**

A Hatóság éves integritáskockázat-értékelésében integritáskockázatként jelölte azt a körülményt, hogy központi beszerző szervezetek által lefolytatott keretmegállapodásos eljárások második, EKR-en kívül lefolytatott részében a megvalósított beszerzési igényekről (versenyújranyitások és közvetlen megrendelések) nem, vagy csak korlátozott adatok érhetőek el. Ennek oka részben a központosított közbeszerzések esetében követett megoldásban keresendő, konkrétan a közbeszerzések elektronikus úton történő lebonyolítására használt vegyes rendszernek tudható be.

Az említett duális rendszer jogszabályi háttérét a Kbt. 31. § (5) bekezdése teremti meg. Eszerint nem kötelező az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők között az elektronikus kapcsolattartás során az EKR alkalmazása a központi beszerző szerv által működtetett dinamikus beszerzési rendszerben az ajánlattételi szakasz lefolytatása vagy elektronikus katalógus alkalmazása esetén, vagy a központi beszerző szerv által kötött keretmegállapodás alapján – a verseny újbóli megnyitásával vagy anélkül – történő beszerzés megvalósításakor. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy míg a keretmegállapodásos eljárás első részében a központi beszerző szervezet az EKR-en keresztül folytatja le a közbeszerzési eljárást, az eljárás második részében az érintett intézmények a központi beszerző szerv által működtetett beszerzési portálon (DKR, KEF-portál) bonyolítják le az eljárás második, tényleges beszerzést eredményező részét. Jóllehet a központi beszerző szerv, illetve a beszerzést megvalósító ajánlatkérő ez esetben is köteles az EKR útján nyilvánosan közzétenni vagy az EKR-ben rögzíteni mindazon hirdetményeket és adatokat, amelyek közzétételére vagy rögzítésére a Kbt. vagy végrehajtási rendelete alapján köteles, a keretmegállapodások második részében lefolytatott eljárások adatai korlátozottan érhetőek el.

A nyilvánosság, átláthatóság értékelése körében a Hatóság lényeges hiányosságként értékelte és magas integritáskockázatba sorolta az EKR-n kívüli, elsősorban a központosított beszerző szervezetek által lefolytatott központosított beszerzésekről elérhető adatok korlátozottságát. Azzal együtt, hogy ez európai viszonylatban nem tekinthető kivételesnek – egy, a központosított közbeszerzésekkel

foglalkozó tanulmány⁴⁴ részletesen ír erről a jelenségről – erősíteni kell a központosított közbeszerzésekkel kapcsolatos adatok nyilvánosságát és széles körben való elérhetővé tételét az eljárások második részében is. Az erre vonatkozó ajánlatkérői kötelezettség teljesítését célirányos ellenőrzés révén lehetne mérni.

A nyilvánosság és az átláthatóság erősítése részeként megismerhetővé kell tenni a keretmegállapodások alapján kötött egyedi szerződések odaítélésének egyes gazdasági szereplők közötti megoszlásával kapcsolatos adatokat, ideértve azok számát és értékét, valamint – ezen rendszerek hatékonyságára vonatkozó következtetések levonása érdekében – a keretmegállapodásos eljárás második részében elért árakat és a központosított közbeszerzési rendszerrel elért megtakarítások mértékét.

A Közbeszerzési Keretrendszer is rámutatott arra, hogy a központosított közbeszerzések nagy volumene miatt az állam költséghatékony működése és az uniós források szabályos felhasználása tekintetében kiemelt jelentősége van a központi beszerző szervek hatékony működésének. A hatékony működés szempontjából alapvetően két aspektusnak, a központosított közbeszerzések használatával elérhető idő- és költségmegtakarításnak van jelentősége. A Közbeszerzési Keretrendszer keretében végzett felmérés eredményei azt mutatták, hogy **míg a központosított közbeszerzés igénybevétele a beszerzés megvalósításának időbeli hatékonysága oldalán jelentős előnyökkel jár, addig a közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának vizsgálatára nem állnak rendelkezésre kutatási eredmények, a kérdéskör további adatok beszerzését és mélyebb elemzést igényel.**

A Közbeszerzési Keretrendszer keretében kérdőívet kitöltők azon kérdésre, hogy a központosított közbeszerzés mekkora megtakarítást jelent ahhoz képest, ha beszerzési igényeiket az ajánlatkérők saját hatáskörben valósítanák meg, az érvényes válasz adók (azaz mindazok, akik nem a „nem tudom” opciót jelölték) túlnyomó többsége a **„nem jelent megtakarítást” vagy a „többlet kiadást jelent” opciót választotta.**

A központosított közbeszerzési rendszer igénybe vevőinek percepciói is fontos jelzések, a **Hatóság szorgalmazza és kifejezetten ajánlja, hogy a központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának felmérésére célzott vizsgálatok keretében kerüljön sor, emellett erősíteni kell a központi beszerző szervezetek adatszolgáltatási kötelezettségét.**

⁴⁴ „A központosított közbeszerző szervezetek tevékenysége, a katalógusárak nyilvánossága, a keretmegállapodásos eljárás második részében az ajánlattevők valódi száma vagy éppen a szervezet szerepe az adott tagállam közbeszerzési piacán a szerződéses érték vonatkozásában jellemzően nem kerül nyilvánosságra. A legfontosabb adatokat sem közlik nyilvános jelentéseikben a tagállamok” in. Központosított közbeszerzés és fejlődési lehetőségei, különös tekintettel az e-közbeszerzésre; Tátrai Tünde; Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2019

3.2.10 A központi beszerző szervezetektől kapott tájékoztatás értékelése

A Hatóság – mint arra a fentiekben már utaltunk –, célzott megkereséssel, adatbekérésekkel fordult a KEF-hez, a DKÜ-höz és az NKOH-hoz a központosított közbeszerzési rendszerek működési jellemzőinek alaposabb megismerése érdekében.

Jóllehet a Hatóság éves integritásjelentésének fókuszában a 2022. év folyamatainak vizsgálata áll, annak érdekében, hogy átfogó képet kaphassunk a központosított közbeszerzések alakulásáról és tendenciáiról, az adatbekérések a 2016-2022 közötti időszakra vonatkoztak. A kiterjedt, sok komponensű adatbekérést – ez többek között kiterjedt keretmegállapodásonként a beérkezett ajánlatok számára, az ajánlattevőkre, az ajánlati felhívás feltételeire, a keretmegállapodásban alkalmazott keretszámmra, a keretösszegre, a bírálat hosszára, az eljárás eredményességére – a megkeresett központi beszerző szervezetek eltérő színvonalon és megközelítésben teljesítették.

Az NKOH a 2022. évről szolgáltatott adatokat, a megkötött, mindösszesen 3 keretmegállapodás tekintetében teljes körűen.

A KEF adatszolgáltatása korlátozott körben ugyan, de a Hatóság által megjelölt teljes időszakot lefedően tartalmazott információkat elsősorban a keretmegállapodások második részében lefolytatott eljárások volumenéről és nyerteseiről.

A DKÜ által rendelkezésre bocsátott nagy mennyiségű adat feldolgozása hosszabb időt igényel. A beérkezett adatok egyeztetése, elemzése, illetve az érintett szervezetekkel az együttműködési megállapodások kialakítása még folyamatban van, így megállapításainkat ezen korlátozásokra figyelemmel fogalmazzuk meg.

3.2.11 A központosított közbeszerzési körbe utalt beszerzési tárgyak kiválasztása

A központi beszerző szervezetekre vonatkozó stratégia fontos része, hogy mely termékek, szektorok tekintetében rendel el a Kormány a beszerzések központosítását. A téma bevezetőjében szó esett arról, hogy Magyarországon több évtizedes hagyománya van a beszerzések központosításának, így alaphelyzetként fogadjuk el, hogy meghatározott termékkörben kötelező a központosított

közbeszerzés igénybevétele. Ennek jogszabályi alapját a Kbt. 31. § (1)-(3) bekezdései teremtik meg.⁴⁵

A Hatóság arra vonatkozó kérdésére, hogy a központosított körbe utalt beszerzési tárgyak kiválasztását milyen előzetes vizsgálat, hatástanulmány előzi meg, mindhárom megkeresett központi beszerző szervezet egyaránt a hatáskörüket, feladataikat meghatározó jogszabályokra hivatkozott, mint olyan szabályozókra, amelyek meghatározzák a kiemelt termékek körét. A KEF-rendelet 20. § (1) bekezdése ennek kapcsán azt tartalmazza, hogy a kiemelt termékek körére, valamint azoknak a központosított közbeszerzési rendszer keretében történő közbeszerzés elrendelésére az érintett ágazat szerint illetékes miniszter tehet javaslatot a központi beszerző szervezet felügyeletét ellátó miniszter részére. Ugyanakkor arra vonatkozóan, hogy az érintett ágazat szerint illetékes miniszter javaslatát milyen előzetes felmérések előzik meg, a Hatóság nem kapott információt.

Az NKOH válasza szerint a hatáskörébe tartozó beszerzési tárgyak kiválasztását előzetes hatástanulmány nem előzte meg.

A Hatóság azzal a javaslattal él, hogy a jövőben esetlegesen újonnan a központosított körbe bevont termékekről szóló döntést megelőzően mindenképpen készüljön hatástanulmány a központosított körben történő beszerzés várható előnyeiről, illetve a már központosított körbe utalt termékkörök esetében pedig készüljenek kimutatások a központosított közbeszerzés alkalmazásának hatékonyságáról.

A Hatóság azon kérdésére, hogy milyen vizsgálatok alapján dönti el a központi beszerző szervezet, hogy a jogszabályban rögzített termékkörökön belül milyen tárgyban ír ki központosított közbeszerzési eljárást, az NKOH tájékoztatása szerint a 162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 1. és 2. számú mellékletében felsorolt valamennyi feladatra rendelkezik keretmegállapodással, azaz nem történik szelektálás a beszerzési tárgyak körében.

A KEF által követett mechanizmus szerint pedig az intézményi igények monitorozása alapján és szakemberek bevonásával történik a kötelezett intézmények adott termékre vonatkozó igényeinek felmérése, melynek alapján döntés születik arról, hogy a KEF-rendeletben felsorolt termékkörökön belül milyen új tárgyban, mely

⁴⁵31. § (1) „A Kormány a közbeszerzések központosított eljárás keretében történő lefolytatását rendelheti el (...)” 31. § (2) „Az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott szervezeteknél az egészségügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódóan a külön jogszabályban meghatározott esetben központosított eljárást kell alkalmazni.”

31. § (3) „A kormányzati kommunikációs, szervezetfejlesztési és rendezvényszervezés feladatok ellátásával kapcsolatos közbeszerzések esetében a külön jogszabályban meghatározott esetben központosított eljárást kell alkalmazni.”

31. § (3a) „A kormányzati informatikai beszerzések tekintetében a jogszabályban meghatározott esetben központosított eljárást kell alkalmazni.”

kiemelt termékek tekintetében kerül sor központosított közbeszerzési eljárás előkészítésére.

A DKÜ az informatikai beszerzések tárgykörét meghatározó jogszabályból, a kormányzati informatikai beszerzéssel érintett alkalmazások, informatikai eszközök és szoftverek köréről szóló 2/2019. (VII. 12.) MK rendeletből indul ki és az érintett szervezetek DKÜ portálon bejelentett igényei alapján dönti el, hogy a jogszabályban meghatározott termékkörökön belül milyen tárgyban ír ki keretmegállapodást. Ennek során figyelembe veszi a tárgyévben lejáró keretmegállapodásokat, az európai uniós források felhasználhatóságát, illetve a várható piaci trendeket is. Emellett figyelemmel van a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsnak a kormányzati informatikai beszerzésekre és alkalmazásfejlesztésekre vonatkozó éves tervére.

3.2.12 A központosított közbeszerzés kötelező jellege és a saját hatáskörű beszerzések viszonya

A központosított közbeszerzési rendszerek alkalmazása kötelező jellegű az adott rendszer hatálya alá tartozó szervezetek tekintetében.

A kötelező alkalmazás fenntartása mellett is **javasolt a saját hatáskörben történő beszerzés esetköreinek jogszabályi felülvizsgálata a KEF-rendelet esetében.** A DKÜ tekintetében pedig, ahol a központi beszerző szervezet mérlegelése alapján kerül sor az intézményi beszerzés saját hatáskörbe utalására vonatkozó döntés meghozatalára, javasolt a központi beszerző döntési szempontjainak nyilvánossá, megismerhetővé tétele.

Előzőeken túl a hazai központosított rendszerek jellemzője az is, hogy az érintett szervezetek (intézmények) számára akkor is kötelező a központosított közbeszerzési szabályok alkalmazása, ha adott terméket vagy szolgáltatást egyébként saját hatáskörben közbeszerzés alkalmazása nélkül tudnák beszerezni.

Másként fogalmazva, **a központosított közbeszerzés hatálya alá vont termékkörökben nem csak az irányadó közbeszerzési értékhatár elérése esetén köteles az intézmény a központosított közbeszerzés keretében történő beszerzésre, hanem az értékhatár alatt is.** Ez mindhárom vizsgált központosított közbeszerzési rendszerre igaz. A központosított közbeszerzési díjfizetési kötelezettség ilyen esetben is terheli az intézményt.

A Közbeszerzési Keretrendszer keretében a központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságának felmérésére irányuló kérdőívet kitöltők (347 db) közel több, mint fele értékelte úgy, hogy a beszerzési eljárások tekintetében – tehát a közbeszerzési értékhatár alatti sávban – a központosított közbeszerzési rendszer használata nem jelent megtakarítást (válaszadók 23,3 százaléka), vagy egyenesen többletkiadást

okoz (válaszadók 33,1 százaléka).⁴⁶ Valamivel kedvezőbb – 8 százalékponttal – a megítélése a központosított közbeszerzési rendszer használatának a közbeszerzési értékhatárok elérése esetén, azonban így is válaszadók közel fele válaszolt úgy, hogy vagy nem jelent megtakarítást a központosított közbeszerzési rendszer használata (válaszadók 22,8 százaléka), vagy egyenesen többletkiadást okoz (válaszadók 25,9 százaléka). Előbbi esetben a válaszadók 32 %-a, utóbbiban a válaszadók közel 35%-a nyilatkozott úgy, hogy nem tudja eldönteni, hogy jelent-e megtakarítást a központosított közbeszerzési rendszer igénybevétele.

Erre is figyelemmel a **Hatóság javasolja az értékhatárra tekintet nélkül történő központosított közbeszerzési eljárás keretében történő beszerzésre kötelezés rendszerének felülvizsgálatát.**

3.2.13 A központosított közbeszerzési rendszer költséghatékonysága

A bevezetőben utaltunk arra, hogy a központosított közbeszerzés működésének költséghatékonyságát jelen jelentés keretében nem vizsgáltuk, ahhoz célzott adatok és adatelemzések szükségesek. Mindazonáltal ki kell emelni, hogy a központosított rendszerek működésének hatékonysága nem egyenértékű és mérhető le a költséghatékonysággal, de kétségkívül nem megkerülhető eleme. Az ilyen modellektől elvárt előnyök közé tartozik az intézmények gyors kiszolgálása, az elektronizálásból fakadó előnyök kiaknázása – például elektronikus katalógusok fejlesztése – és a professzionális működés.

Ahogy a Közbeszerzési Keretrendszer kérdőíves felmérése – a jövőbeni adatbekérések irányának azonosítása érdekében –, a Hatóság adatbekérése is kiterjedt annak feltérképezésére, hogy a központi beszerző szervezet részéről sor kerül-e a központosított közbeszerzési eljárások eredményeképpen kötött keretmegállapodások, keretszerződések, szerződések piaci árakkal való összevetésére, hatékonyságának mérésére.

A Közbeszerzési Keretrendszer keretében közölt adatok szerint a központi beszerző szervezetek közül a KEF és a DKÜ működtet saját erőforrásai igénybevételével olyan rendszert, amely a beszerzett vagy keretmegállapodásban szereplő termékek piaci árának nyomon követését szolgálja.⁴⁷ Arra, a központosított közbeszerzés költséghatékonyságára vonatkozó kérdésre azonban, hogy a megkérdezett központi beszerző szervek rendelkeznek-e a központi beszerző szerv, illetve a lefolytatott közbeszerzések hatékonyságának nyomon követésére szolgáló

⁴⁶ Lásd a „4. melléklet a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszerhez (A közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőív eredményei)” c. dokumentum 18. kérdéseire adott válaszokat bemutató ábra

⁴⁷ Lásd a Közbeszerzési Keretrendszer jelentésében foglalt 18. táblázatban részletezve.

keretrendszerrel – a beérkezett adatok alapján – az a megállapítás született, hogy a négy központi beszerző szerv egyike sem rendelkezik ilyen keretrendszerrel.⁴⁸

A Hatóságnak a központi beszerző szervezet által lefolytatott közbeszerzések hatékonyságára vonatkozó kérdésére a KEF azt a választ adta, hogy a „központosított közbeszerzési rendszer megtakarításai nem feltétlenül és nem kizárólag a beszerzett termékek áraival, hanem a megtakarításokhoz szükséges idő és humánerőforrás koncentrációjával, valamint értékeivel adható meg.”. A KEF válaszában kiemelte azt is, hogy annak érdekében, hogy a központosított rendszer alkalmas legyen a mintegy ezer intézmény előre nem tervezhető igényeinek kiszolgálására, a központi beszerző szervezetnek olyan speciális feltételeket kell beépítenie a keretmegállapodásokba, amelyek alapján a közbeszerzési eljárások árai nem összehasonlíthatók a piaci árakkal. Válaszában ugyanakkor rámutatott arra is, hogy az egyes termékeket vizsgálva a versenyújrányítások tapasztalatai alapján az egyes orvostechikai gépeknél 24-48%-os árcsökkenés érhető el a versenyújrányítás eredményeként.

Az NKOH által kötött keretmegállapodások (keretszerződések) esetében sem kerül sor az abban foglalt áraknak a piaci árakkal való összevetésére. Ami a keretmegállapodások hatékonyságának mérését illeti: az NKOH tájékoztatása szerint a KM-ek eredményeként megkötött szerződések jellemzően keretjellegűek, amely alapján az érintett szervezetek meg tudják valósítani egyedi beszerzési igényeiket. Az egyes tételek egységárai tekintetében nem értelmezhető a megtakarítás, mivel az egyes eljárásokban eltérő a mögöttes műszaki tartalom, ez pedig nem teszi lehetővé az árak összehasonlítását.

A központosított közbeszerzések keretében kezelt sokféle igény és ezen rendszerektől elvárt, a költséghatékonyságon túlmutató előny elismerése mellett, **a Hatóság álláspontja szerint ki kell alakítani azokat a módszereket, standardokat, amelyek lehetővé teszik a központosított közbeszerzések keretében elért árak piaci árakkal való összevetését.**

Annak érdekében továbbá, hogy a központosított beszerzések tényleges előnyeiről, működésének hatékonyságáról átfogó és reális képet lehessen alkotni, elengedhetetlennek tartjuk a központosított közbeszerzési rendszerek keretében megvalósuló beszerzések adataihoz való hozzáférést, ideértve a versenyújrányítások során elért árak színvonalának megismerését. Nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjon a célzott adatelemzés és megtakarítások kimutatása.

A központosított közbeszerzési rendszer költséghatékonysága szempontjából nem hagyható figyelmen kívül a központosított közbeszerzésekért fizetendő díj sem. A 3.2.3 pontban utaltunk arra, hogy közbeszerzési díj mértéke központi beszerző szervezetenként eltérő ugyan, de általánosságban kijelenthető, hogy a létrejövő

⁴⁸ Lásd a Közbeszerzési Keretrendszer jelentésében foglalt 22. táblázatot.

visszterhes szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 2-4% -ában került meghatározásra, felső értékkorlát nélkül. Tekintettel arra, hogy a központosított közbeszerzések keretében kifejezetten nagy értékű szerződések jönnek létre, ennek közbeszerzési díjvonzata is jelentős, amelyet az egyes intézmények fizetnek meg. **A Hatóság javasolja a jelenlegi, százalékos formában meghatározott díjszabás felülvizsgálatát, a központi szervek működési költségeire is tekintettel - és a nominálisan meghatározott felső értékkorlát bevezetését.**

3.2.14 A keretmegállapodások alapján megkötött szerződések gyakorlatára vonatkozó elemzés

A központi beszerzők által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárásokról rendelkezésre bocsátott adatok alapján az alábbi megállapítások tehetők.

A KEF a Hatóság rendelkezésére bocsátotta a 2016. január 1-től lefolytatott központosított közbeszerzési eljárásainak összefoglaló adatait tartalmazó táblázatokat beszerzési tárgyanként megadva a keretmegállapodás/dinamikus beszerzési rendszer hatályát, státuszát, az az alapján megvalósított közvetlen megrendelések és versenyújranyitások számát, a szállítók azonosítására szolgáló adatokat és az adott rész nettó értékét. Eszerint a KEF a megjelölt időszakban 18 DBR-t állított fel és a DBR-ek, illetve a keretmegállapodásos eljárások eredményeként összesen 201 db keretmegállapodás került megkötésre. Ezek alapján 1234 db versenyújranyitás került lefolytatásra és 9.028. 060 db közvetlen megrendelést valósítottak meg az intézmények. Itt kell megjegyezni, hogy a KEF-rendelet ugyan nem szól erről a lehetőségről, de a KEF által alkalmazott sajátos megoldás alapján keretmegállapodás megkötésére nem csak keretmegállapodásos eljárás, hanem DBR eredményeképpen is sor kerülhet.

A DKÜ a 2018-2022. közötti időszakban 35 keretmegállapodást kötött és 4 DBR-t állított fel. A DBR-ek eredményeképpen keretmegállapodást nem kötöttek.

Az NKOH a rendelkezésre bocsátott adatok szerint 2022-23. években összesen 3 keretmegállapodást kötött összesen 133 Mrd Ft értékben.

A KEF által lefolytatott keretmegállapodásos eljárások esetében - amint az a 3.2.6. pontban részletesen bemutatásra került - a KM második részében a beszerzési igény kielégítésére a megkötött keretmegállapodás előírásai alapján kerülhet sor, közvetlen megrendelés vagy a verseny újranyitása révén.

Az NKOH által nyújtott tájékoztatás szerint a KM második részében írásbeli konzultációs eljárásokat folytat le a központi beszerző szervezet és ez alapján kerül sor a konkrét szerződések megkötésére. A keretmegállapodásos eljárásokban az NKOH által alkalmazott keretszám egy.

A DKÜ által lefolytatott keretmegállapodásos eljárások második részében a konkrét beszerzési igény kielégítésére közvetlen megrendeléssel van lehetőség meghatározott összeghatár eléréséig, amennyiben a KM a beszerzési igény minden feltételét meghatározza. A KM-ben rögzített értékhatár felett a verseny újrainyításával kerülhet sor a beszerzési igény megvalósítására. Egyébként az ajánlatkérő számára a verseny újrainyításának lehetősége értékhatártól függetlenül minden esetben nyitva áll.

A Hatóság javasolja - az egyes központi beszerző szervek sajátosságaihoz igazodóan - annak vizsgálatát, hogy milyen optimális keretszámmal célszerű a keretmegállapodás megkötése, továbbá fennáll-e a lehetősége - akár részajánlattétel biztosításával - hogy több keretmegállapodás fedje le a központi beszerzési tárgyakat, ezzel is szélesítve a versenyt, s az abban való részvétel lehetőségét.

3.3 Az egyajánlatos eljárások visszaszorításával kapcsolatos intézkedések javasolt kiegészítése

Magyarországon közismert problémát jelent az egyajánlatos eljárások magas aránya. A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023-2026) szóló cselekvési tervről szóló 1186/2023 (III.31.) Korm. határozatban (a továbbiakban: Cselekvési Terv) foglaltak alapján megállapítható, hogy a 2022. évi adatok kedvezőbbek, mint a megelőző évek: az egyajánlatos eljárások aránya az uniós eljárásrendben a 2021. évi 39,5%-ról a 2022. évben 32,9%-ra, a nemzeti eljárásrendben 22,1%-ról 20,1%-ra, a kettőt összesítve 30,8%-ról 26,7%-ról csökkent. A Cselekvési Tervben írottak alapján az uniós és a hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések adatait külön vizsgálva az egyajánlatos közbeszerzések aránya az EU finanszírozott közbeszerzések esetén a 2021. évi 15,9%-ról 2022-ben 13,3%-ra, a hazai finanszírozottaké a 2021. évi 35,9%-ról a 2022. évben 31,3%-ra csökkent.

A kondicionalitási eljárásban és Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervében a Kormány az egyajánlatos eljárások arányának csökkentését az alábbi ütemezés szerint vállalta: az EU finanszírozott közbeszerzések esetében a 2022. évtől kezdődően egységesen 15%-ban, míg a hazai finanszírozású közbeszerzések esetében a 2022. évre 32%-ban, a 2023. évre 24%-ban, míg a 2024. évtől kezdődően itt is egységesen 15%-ban. Rögzíthető tehát, hogy a rendelkezésre álló adatok szerint a 2022. évi vállalások mind az uniós, mind a hazai finanszírozású közbeszerzések tekintetében teljesültek. A Cselekvési Terv is rögzíti, hogy a következő évi vállalások teljesítéséhez további intézkedésekre van szükség, a Hatóság álláspontja szerint e mellett indokolt megvizsgálni az eddigi intézkedések hatékonyságát, valamint a kiegészítésének szükségességét.

A Cselekvési Tervben javasoltak mellett a Hatóság megfontolásra ajánlja a kötelező jelleggel alkalmazni rendelt előzetes piaci konzultációk lefolytatására meghatározott minimális szabályozás módja áttekintését, a részletezettsége kiegészítését, valamint a megadott határidő megfelelése felülvizsgálatát, melyet az alábbiakban ismertetünk:

- Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet az előzetes piaci konzultáció tekintetében kizárólag egy határidőt határoz meg, az 1. § (4) bekezdésében azt írja elő, hogy az előzetes piaci konzultáció meghirdetésének és a közbeszerzési eljárást megindító felhívás közzétételre történő feladásának időpontja közötti minimálisan 7 naptári napos határidő legyen. Ez a 7 napos határidő azt a célt valóban teljesíti, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésének időigényét jelentősen ne növelje, de figyelembe véve az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben kialakított eljárási kereteket is, aggályos, hogy az elegendő lenne az érdeklődő gazdasági szereplők valódi bevonására, továbbá a véleményének érdemi becsatornázására. Ezzel összefüggésben **javasolt annak vizsgálata is, hogy a kötelező piaci konzultációk esetében az ajánlatkérők milyen arányban alkalmazzák ezt a kötelező minimális vagy ahhoz közeli lefolytatási határidőt, esetleg épp annak érdekében, hogy formálisan teljesítsék az elvárásokat;**
- Jelenleg ténylegesen a kötelező előzetes piaci konzultáció folyamatát az EKR „szabályozza” le, továbbá a Miniszterelnökség részéről „Az egyajánlatos közbeszerzések elkerülését segítő módszerekről és gyakorlatokról” kiadott Útmutató fogalmaz meg ajánlásokat (lásd pl. a gazdasági szereplők milyen határidővel jelezhessék az érdeklődésüket). Miután az előzetes piaci konzultáció egyes esetekben kötelező, erre tekintettel javasoljuk, hogy a közbeszerzésekért felelős miniszter, az Igazságügyi Minisztérium bevonásával tekintse át, hogy **mely előírásokat indokolt, a garanciális szempontokra is figyelemmel, az EKR és ajánlások helyett legalább Korm. rendeleti szinten meghatározni.** Ez egyben **egységessé, ellenőrizhetőbbé is tenné az előzetes piaci konzultációk feltételeit, továbbá csökkentené a formális előzetes piaci konzultációk számát, segítené annak megfelelő alkalmazását;**
- Miután a hivatkozott egyajánlatos Korm. rendelet előírásai szerint a kötelező előzetes piaci konzultációt főszabály szerint az EKR funkciójának használatával kell meghirdetni – anélkül, hogy a Korm. rendelet vagy más jogszabály az előzetes piaci konzultáció lebonyolítását részletesen szabályozná, – ezáltal az EKR-ben megadott folyamat keretei között biztosított a gazdasági szereplők részvétele, azaz a tényleges konzultációs folyamatban csak azok a gazdasági szereplők vehetnek részt, akik az ajánlatkérő által

meghatározott időpontig érdeklődésüket jelezték a konzultáció iránt. Indokoltnak tartjuk ezen érdeklődési határidő meghatározására jogszabályi szinten minimum határidő meghatározását, továbbá annak összhangban hozatalát a hivatkozott 7 naptári napos határidővel (amelybe tehát a konzultáció meghirdetésének, az érdeklődés jelzésének, az észrevételek benyújtásának, továbbá adott esetben az azokkal kapcsolatos egyeztetéseknek, a közbeszerzési dokumentumok véglegesítésének, az ajánlatkérő döntéshozója általi jóváhagyásnak, végül a hirdetmény feladásának is bele kell férnie);

- Külön kérdéskör, hogy miként legyen biztosított a meghirdetett előzetes piaci konzultáció kellő időben történő megismerése a gazdasági szereplők részéről, mivel ennek hiányában a kötelező előzetes piaci konzultáció nem tudja betölteni a rendeltetését. A Miniszterelnökség már meghivatkozott Útmutatója ajánlja, hogy erről külön e-mailben adjon/adhat az ajánlatkérő tájékoztatást az érintett gazdasági szereplői körnek, az alapelvek betartásával. **Megfontolásra javasoljuk - az EKR funkciói megfelelő fejlesztésével -, hogy az ajánlatkérő az EKR-ben egyébként már regisztrált és a tervezett közbeszerzés tárgyában érdekelt gazdasági szereplők számára az EKR-en keresztül adhasson rövid tájékoztatást az előzetes piaci konzultáció meghirdetéséről, ezáltal megfelelően dokumentált is lenne, hogy a potenciális kör, a megismert előzetes piaci konzultáció lehetőségével mégsem élt;**
- *A kötelező előzetes piaci konzultációval, illetőleg az egyajánlatos eljárásokkal a Korm. rendeletben meghatározott mértékben érintett ajánlatkérők által kiírt közbeszerzési eljárásokban beérkező ajánlatok száma*
Javasolt annak vizsgálata, hogy a hivatkozott közbeszerzési eljárásokban hány ajánlat érkezik be, és azok valóban versengő ajánlatok-e (azaz például nem tendenciózusan két ajánlat érkezik be a korábbi egy helyett, és csak az egyik ajánlat tekinthető érdemben versenyző ajánlatnak);
- *Az egyajánlatos eljárások elkerülése érdekében az intézkedési terv készítésére kötelezett ajánlatkérők által közzétett intézkedési tervek tartalma, hatásossága;*
Javasolt az intézkedési tervek hatékonyságának vizsgálata, és ennek alapján – a Cselekvési Tervben előírányzottaknak megfelelően – a jogyakorlati példák rendelkezésre bocsátása az érintettek számára.

3.4 A piaci szereplők bizalmának növelése

A Hatóság álláspontja szerint az egyajánlatos közbeszerzési eljárások visszaszorítása komplex probléma, ami nem teljesíthető önmagában az eddig bevezetett intézkedések hatékonyságának növelésével. Megítélésünk szerint ahhoz, hogy a közbeszerzési eljárásokban való részvételbe az érdekelt gazdasági szereplők (potenciális ajánlattevők, illetve az általuk bevont alvállalkozók, kapacitást nyújtó szervezetek) munkát, időt és pénzt fektessenek az szükséges, hogy bizhassanak abban: reális esélyük lehet az adott közbeszerzési szerződés elnyerésére.

A megfelelő közbeszerzési működés feltételezi a piaci szereplők bizalmának újraépítését. Ez értelemszerűen nem valósulhat meg egyik napról a másikra, de fontos, hogy a gazdasági szereplők érzékeljék az ajánlatkérői erőfeszítések hitelességét. Az alábbiakban részletezett ajánlások mindegyike ezen cél megvalósítását is szolgálja.

Az ajánlattevői bizalom építése érdekében tett lépésként értékelhető, hogy a Cselekvési Terv 2024. december 31-i határidővel előirányozta a közbeszerzési dokumentumok anonim módon történő elérhetőségének biztosítását az EKR-ben. Egyetértünk a Cselekvési Tervben foglaltakkal, mely mellett a fejlesztést akként javasoljuk megvalósítani, hogy a részvételi vagy ajánlattételi határidő lejártáig ne váljanak ismertté az ajánlatkérő előtt a közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők, természetesen az EKR biztosítsa a megfelelő dokumentáltságot. Ez biztosítaná azt, hogy mind a kiegészítő tájékoztatáskérés, mind annak megválaszolása is lehetséges legyen anonim módon. Ily módon teljeskörűen elkerülhető lenne, hogy az ajánlatkérő megkísérelje befolyásolni a közbeszerzési eljárásban résztvevő ajánlattevők körét, valamint biztosítható lenne, hogy versenysemlegesen válaszoljon az ajánlattevői kiegészítő tájékoztatás kérésekre.

3.5 Az ajánlattételi határidő és bontás közötti várakozási idő kiiktatása

Magyarországon hosszú időre (a II. világháborút megelőző időszakra) visszanyúló gyakorlata volt annak, hogy az ajánlattételi határidő lejártának időpontjában megtartott nyilvános bontási eljárás keretében került sor az ajánlatok nyitására. A papír alapú közbeszerzési eljárások esetében pedig garanciális jelentőséggel bírt, hogy a bontáskor a felolvasólapon megtett vállalások ismertetésre kerültek.

A papír alapon történő közbeszerzési eljárásokat felváltó elektronikus közbeszerzések térnyerése óta az ún. bontási eljárás átalakult. Egyrészt „külső” megfigyelő részvételére nincs lehetőség a közbeszerzési eljárások e fázisában. Ez azt jelenti, hogy nem csak civil megfigyelőre, de a közbeszerzési eljárásban nem részes

egyéb szereplő részvételére sincsen mód. Az ajánlatok bontása elektronikusan történik, de az ajánlattevők a felolvasólapok adatait (az eljárás többi szereplőjét és az értékelési szempontok szerinti megajánlásait) mégsem ismerhetik meg az ajánlattételi határidő leteltekor.

Figyelemmel a közbeszerzési szabályok 2023. évi módosításaihoz fűzött jogalkotói indoklásra is, az EKR működése megbízható, kiszámítható. **Nem igazolt ezért, informatikai okból a közbeszerzési szereplők számára az ajánlattételi határidő lejárt és a bontás közé beiktatott – az EKR esetében két órányi időtartamú – várakozási idő szükségessége.**

Ez a jelenlegi 2 órás várakozási idő az ajánlattevői kör számára még mindig aggályokat vet fel, így indokolt ennek a megszüntetése.

3.6 A részajánlattétel lehetőségének szélesebb körű biztosítása

A Kbt. 61. § (4) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, az eljárást megindító felhívásban köteles megadni ennek indokát.

A Kbt. 61. § (5) bekezdése szerint a részekre történő ajánlattétel esetén az eljárást megindító felhívásban elő kell írni, hogy a közbeszerzés tárgyának mely elemeire lehet részajánlatot tenni, illetve részvételre jelentkezni. Az ajánlatkérő részekre történő ajánlattétel lehetőségének biztosítása esetén a közbeszerzés becsült értékét, tárgyát és mennyiségét részenként határozza meg.

A részajánlattétel lehetőségének biztosítása szorosan összefügg a verseny szélesítésével, fokozásával, és ezáltal akár az egyajánlatos eljárások visszaszorításával is. Könnyen belátható, hogy abban az esetben, ha az ajánlatkérő a teljes közbeszerzésre csak egyben teszi lehetővé az ajánlattételt, az csökkentheti az ehhez igazodóan meghatározott alkalmassági feltételeknek megfelelő gazdasági szereplők, továbbá a közbeszerzési szerződés teljesítésére képes ajánlattevők számát. Ez különösen akkor is igaz, ha az ajánlatkérő több fajta beszerzési tárgyat kíván beszerezni egy eljáráson belül, és ezáltal csak együttes teljesítésükre ad lehetőséget.

A szélesebb körű verseny jellemzően alacsonyabb árakat is eredményez, ezért a felelős közpénzfelhasználás alapelveinek érvényesítése szempontjából is kiemelten fontos, hogy az ajánlatkérő megfelelő döntést hoz-e a rész-ajánlattétel biztosítása tekintetében, ideértve azt is, hogy megfelelő számú részajánlati kört alakít-e ki. Nem tekinthető megfelelőnek az a gyakorlat, amely – amennyiben az eljárásban

biztosított a rész-ajánlattételi lehetőség –, már nem ítéli vizsgálандónak a rész-ajánlattétel további meghatározásának szükségességét.

A részajánlattétel kizárását nem tehetik jogszerűvé az ajánlatkérői kényelmi szempontok. A részajánlattétel lehetőségének kizárása kifogásolható akkor is, ha ugyan nem csak egyetlen vagy néhány ajánlattevő képes ajánlatot tenni a közbeszerzési eljárásban, de a közbeszerzés tárgyának és/vagy mennyiségének meghatározása jelentősen lecsökkenti a közbeszerzési eljárásban potenciálisan indulni képes gazdasági szereplők számát.

Külön vizsgálандónak tartjuk, hogy a központi beszerző szervezetek megfelelően élnek-e a részajánlattétel biztosításának kötelezettségével (vagy akár külön-külön közbeszerzési eljárásban való beszerzéssel). Ez különösen fontos lehet akkor, amikor keretmegállapodás megkötésére kerül sor. A keretmegállapodások megkötésére irányuló eljárások esetén szigorúbb alkalmassági elvárások kerülnek kikötésre, azok magas értékére is tekintettel, így emiatt különösen fontos lenne, hogy amennyiben biztosítható, akkor a részek megfelelően kerüljenek kialakításra. A részajánlattétel a kis- és középvállalkozások versenybe hozásának uniós szinten is elfogadott eszköze.

Jelezzük, hogy korábban a közbeszerzési törvény maga is részletesebb szempontokat szabott meg a részajánlattétel kötelező biztosítása tekintetében. Ezek elhagyása óta csökkent az érvényesíthetősége, számon kérhetősége. **Így megfontolásra javasoljuk, hogy a Kbt.-ben a részajánlattételre vonatkozó jogi szabályozás kiegészítését.** E mellett javasolt a joggyakorlat felülvizsgálata, útmutató és módszertani anyagok kiadása, ellenőrzési tapasztalatok megosztása a jogintézmény kapcsán.

3.7 Ajánlatkérői iratbetekintés

A nemzetközi sztenderdeknek megfelelően kialakított elektronikus közbeszerzési rendszer több vonatkozásban is alkalmas a közbeszerzések iránti közbizalom növelésére. Az EKR tekintetében – a fentebb részletezett, az eljárás iránti érdeklődés anonimitására vonatkozó kérdéskörön túl – két olyan szabályozási kérdés emelhető ki, amivel a közbizalmat fokozni lehet.

A közbeszerzési eljárást az ajánlatkérők főszabály szerint elektronikusan kötelesek bonyolítani. A Kbt. 45. § (1) bekezdése szerinti, az összegezés megküldését követően rövid határidőkkel (mivel az iratbetekintést az ajánlatkérőnek a kérelem beérkezésétől számított két munkanapon belül kell biztosítani, és az az összegezés megküldésétől számított öt naptári napon belül kérelmezhető) az ajánlatkérőnél megnyíló iratbetekintés vonatkozásában azonban a Kbt. nem teszi kötelezővé az iratbetekintés elektronikus biztosítását. Az elektronikus iratbetekintés esetén megszűnne az ajánlatkérő és az iratbetekintést kérő ajánlattevő közötti közvetlen

személyes kapcsolat, a befolyásolás lehetősége a további jogorvoslat tekintetében. Ezen túlmenően mind a külföldi, mind a távolabbi székhelyű ajánlattevők tekintetében a jelenlegi személyes iratbetekintési mód alkalmas lehet az iratbetekintési és ezáltal közvetetten a jogorvoslathoz való jog korlátozására.

Indokolt a jogszabály oly módon történő módosítása, hogy az iratbetekintés minden esetben megvalósítható legyen elektronikusan, az eljárás lefolytatására alkalmazott rendszeren keresztül, és adott esetben az ehhez szükséges fejlesztések megvalósítása. Az előzőek az ajánlattevők eljárási cselekményen való részvételével kapcsolatos adminisztratív terheket is jelentősen csökkentenék.

3.8 A kapacitást nyújtó szervezetek

A közbeszerzési törvény – az uniós joggal összhangban – biztosítja, hogy a részvételi jelentkezők, ajánlattevők kapacitást nyújtó szervezetekkel is megfelelhessenek az alkalmassági feltételeknek. Fontosnak tartjuk ugyanakkor a joggyakorlat felülvizsgálatát, hogy a közbeszerzési alapelvekkel ellentétes felhasználása a kapacitást nyújtó szervezetek bevonásának visszaszorításra kerüljön.

- A Kbt. 69. § (9) bekezdése egyes alkalmassági feltételek tekintetében előírja, hogy a kapacitást nyújtó szervezet vagy személy – bizonyos kivételekkel – részt vegyen közbeszerzési szerződés teljesítésében. A referenciák tekintetében a törvény külön is rögzíti, hogy az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során köteles ellenőrizni, hogy a teljesítésbe történő bevonás mértéke megfelel-e a kötelezettségvállalásban foglaltaknak, továbbá a Kbt. előírásainak. A jogalkotó célja az volt ezen kikötéssel, hogy a kapacitást nyújtó szervezet bevonásának megfelelőségét **a szerződés teljesítési időszakban ajánlatkérő köteles legyen vizsgálni, hogy az ajánlatban megtett vállalásnak megfelelően megtörtént-e. Annak érdekében, hogy ez ne vezessen visszaélésekhez, fokozott ellenőrzést irányozott elő e tekintetben a Közbeszerzési Hatóság részéről.**
- Figyelemmel arra, hogy a kapacitást nyújtó szervezetre történő támaszkodás gyakran fordul elő a szakemberekre vonatkozó követelmények vonatkozásában is, akikre vonatkozóan az ajánlatkérők – építési beruházások, továbbá szolgáltatások esetén különösen – értékelési szempontokat is meghatároznak, a közbeszerzési szerződésnek megfelelő teljesítés szempontjából kiemelkedően fontos ezen szakemberek tényleges bevonása (annak mértékét, módját is ideértve). Ezen előírások betartását ugyancsak indokolt rendszerszinten ellenőrizni. **Javasolt a szerződés teljesítéséről szóló közlésre kerülő különböző tájékoztatások, hirdetések e szempontú felülvizsgálata, s ennek alapján szükség szerinti kiegészítése.**

- A kapacitást nyújtó szervezetekre történő támaszkodás esetén felmerülő további, visszaélésekre utaló helyzetet okozhat az, amikor egy ajánlattevő úgy indul el a közbeszerzési eljárásban, hogy az alkalmasságát kizárólag más szervezetek bevonásával igazolja. Még aggályosabb, ha az ajánlattevő valamennyi alkalmassági követelmény tekintetében ugyanazt a kapacitást nyújtó szervezetet jelöli meg a saját alkalmassága igazolására (kérdés, hogy ilyenkor miért nem maga a kapacitást nyújtó szervezet indul el ajánlattevői pozícióban a közbeszerzési eljárásban). Vizsgálat javasolt abban a tekintetben is, hogy az ilyen típusú visszaélések mennyiben tekinthetők rendszeresnek, illetve az esetlegesen feltárt jogsértések esetén javasolt-e jogorvoslati eljárás kezdeményezése.

3.9 A súlyos szerződésszegéssel kapcsolatos kizáró ok alkalmazásának gyakorlata

A kizáró okok olyan körülmények a Kbt. szabályozási rendszerében, amelyek objektív akadályt képezik a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának. Fennállásuk esetén az ajánlattevő, a részvételre jelentkező, az alvállalkozó vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet nem vehet részt a közbeszerzési eljárásban, illetve az eljárásból kizárásra kerül. A Kbt. 62. §-a tartalmazza a kötelező, a 63. §-a pedig fakultatív – az ajánlatkérő választásán alapuló – kizáró okokat.

Az egyes kizáró okok tekintetében az igazolás módját a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.

A Kbt. fakultatív kizáró okként rögzíti – jelen alcím szerinti – a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt helyzetet. Eszerint az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségét az elmúlt három évben súlyosan megszegte és ez az említett korábbi szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb szankció érvényesítéséhez vezetett, vagy ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartása, amelyért felelős részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta.

Az idézett kizáró okkal kapcsolatban a Kbt. 142. § (5) bekezdése és a 187. § (2) bekezdés ac) pontja további szabályokat rögzít, amelyek azt célozzák, hogy a közbeszerzési

eljárások ajánlatkérői információkkal rendelkezzenek a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja hatálya alá tartozó szereplőkről. Annak érdekében, hogy az ajánlatkérők a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban a kizáró ok fennállását a gazdasági szereplők tekintetében ellenőrizni tudják, a Kbt. 142. § (5)–(6) bekezdése általános tájékoztatási kötelezettséget ír elő az ajánlatkérők számára.⁴⁹

Eszerint az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak bejelenteni, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségét súlyosan megszegte és ez a szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítéséhez vezetett, valamint ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartásával, amelyért felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta. A bejelentésnek tartalmaznia kell a szerződésszegés leírását, az annak alapján alkalmazott jogkövetkezményt, valamint azon dokumentumokat, amelyek alapján megállapítható, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a szerződésszegést nem vitatta, vagy, hogy sor került-e a szerződésszegés vonatkozásában perindításra. Perindítás esetén az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak megküldeni a pert lezáró jogerős határozatot [Kbt. 142. § (5) bekezdés].

A Kbt. 142. § (6) bekezdése pedig azt az esetkört fedi le, amikor a szerződésszegés megállapítására jogerős bírósági határozatban került sor. Eszerint az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak bejelenteni a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségének jogerős bírósági határozatban megállapított megszegése esetén a szerződésszegés tényét, leírását, lényeges jellemzőit, beleértve azt is, ha a szerződésszegés a szerződés felmondásához vagy a szerződéstől való elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb szankció érvényesítéséhez vezetett, valamint ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartásával, amelyért felelős, (részben vagy egészben) a szerződés lehetetlenülését okozta.

A bejelentések alapján a Közbeszerzési Hatóság nyilvántartást vezet. A Kbt. 187. § (2) bekezdése ennek kapcsán a következőket tartalmazza:

„187. § (2) a) A Hatóság naprakészen vezeti és az EKR-ben közzéteszi a (...)

ac) a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségének jogerős bírósági határozatban megállapított vagy a gazdasági szereplő által nem vitatott súlyos megszegése esetén a szerződésszegés tényét, leírását, lényeges jellemzőit – beleértve azt is, ha a szerződésszegés a szerződés felmondásához vagy a szerződéstől való elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb szankció érvényesítéséhez vezetett, valamint ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartásával, amelyért

⁴⁹ lásd a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában; megjelent 2022. május 12-én

felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta – azzal, hogy az adatoknak a honlapon a szerződésszegéstől vagy a bírósági határozat jogerőre emelkedésétől számított három évig kell elérhetőnek lenniük;”.

A kizáró ok fenn nem állásának hiányát az ajánlatkérő a KH által az EKR-ben közzétett nyilvántartás alapján ellenőrzi [Akr. 9. § b) pont]. Ennélfogva kiemelkedő jelentősége van, hogy az érintett gazdasági szereplő milyen szempontok alapján kerül fel a KH által közzétett listára.⁵⁰

A KH nyilvántartásába a gazdasági szereplő csak akkor kerülhet fel, ha

- a) a szerződésszegés tényét a gazdasági szereplő *nem vitatta* vagy
- b) közbeszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségének súlyos megsértését *jogerős bírósági határozat megállapította*.

Tekintettel arra, hogy a joggyakorlat alapján az ajánlatkérőket terhelő bejelentési kötelezettségnek az a) pont szerinti fordulata okoz problémát, a továbbiakban ezt vizsgáljuk.

Tényként rögzíthető, hogy a Kbt. a súlyos szerződésszegés gazdasági szereplő általi vitatása tekintetében semmilyen követelményt nem támaszt, mint ahogyan abban sem ad eligazítást, hogy milyen dokumentumokkal kell igazolnia az ajánlatkérőnek, hogy a nyertes ajánlattevő a súlyos szerződésszegés tényét nem vitatta. A Közbeszerzési Hatóság honlapján szereplő, a súlyos szerződésszegésekkel kapcsolatos nyilvántartáshoz fűződő tájékoztatás szerint az ajánlatkérőnek elegendő olyan dokumentumokat csatolnia, amelyből megállapítható, hogy a nyertes ajánlattevő a súlyos szerződésszegést nem vitatta. „Ebben az esetben nincs szükség a nyertes ajánlattevő kifejezett nyilatkozatára a súlyos szerződésszegés elismerésével kapcsolatban. Kifejezett nyilatkozat hiányában elegendő, ha a nyertes ajánlattevő valamely ráutaló magatartásával a szerződésszegés megtörténtét nem vitatta.” A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra is, hogy az ajánlatkérő által csatolt dokumentumokból egyértelműen megállapíthatónak kell lennie, hogy a szerződésszegés – a nyertes ajánlattevőnek felróható okból – megvalósult, és a szerződésszegés megvalósítása ok-okozati összefüggésben áll az ajánlatkérő által alkalmazott jogkövetkezménnyel. Amennyiben a csatolt dokumentumokból mindez nem állapítható meg kétséget kizáróan, a Hatóság nyilatkozattételre hívja fel a nyertes ajánlattevőt a szerződésszegés, illetve annak súlyosságának elismerése/nem vitatása tekintetében.

A Közbeszerzési Hatóságtól kapott tájékoztatás szerint az általuk követetett gyakorlat az, hogy szerződésszegésre vonatkozó bejelentés esetén minden esetben felhívja a nyertes ajánlattevőt nyilatkozattételre arra vonatkozóan, hogy vitatja-e a bejelentett szerződésszegés tényét, illetve annak súlyosságát. Ez abban az esetben

⁵⁰ [Elektronikus Közbeszerzési Rendszer - KH Nyilvántartások \(gov.hu\)](https://www.elektronikuskozbeszerzesirendszer.gov.hu)

is így van, ha adott esetben az ajánlatkérő a szerződésszegés jogkövetkezményeként kötbért érvényesített.

Annak érdekében, hogy a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró okkal összefüggő, a Kbt. 142. § (5)-(6) bekezdése szerinti bejelentések gyakorlatáról a Hatóság átfogó képet alkothasson, célzott adatbekéréssel fordultunk a szóban forgó nyilvántartást vezető Közbeszerzési Hatósághoz.

A Közbeszerzési Hatóság tájékoztatása szerint 2018.01-2022.12.31. közötti időszakban a Kbt. 142. § (5)-(6) bekezdése alapján összesen 183 bejelentés érkezett a Közbeszerzési Hatósághoz. A bírósági határozaton alapuló bejelentések közül 5 db, a nyertes ajánlattevő általi nem vitatottságon/elismertségen alapuló bejelentésekből 35 db került közzétételre, azaz a 183 db bejelentés alapján összesen 40 db súlyos szerződésszegéssel összefüggő közzététel történt.

Arra a kérdésre, hogy a 2019. január 1-jét követően indult közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződések során megvalósult szerződésszegések bejelentése esetén a nyertes ajánlattevő hány esetben és jellemzően milyen indokkal vitatta a súlyos szerződésszegés tényét, a Közbeszerzési Hatóság arról adott tájékoztatást, hogy a 2018.01.01-2023.05.18. között vizsgált bejelentések közül a nyertes ajánlattevők 152 esetben vitatták vagy nem ismerték el a szerződésszegés tényét és/vagy annak súlyosságát. Az indokok körében általában a nekik fel nem róható külső körülmények közrejátszására, illetve felróható felelősségük hiányára hivatkoztak. Ugyanakkor a KH tájékoztatása szerint a nyertes ajánlattevők a részükre megküldött formanyomtatványt az esetek túlnyomó részében indokolás nélkül küldik vissza azzal, hogy a szerződésszegés tényét és súlyosságát vitatják kihasználva azt, hogy a jogszabály nem rendelkezik indokolási kötelezettségről.

A Hatóság megítélése szerint a súlyos szerződésszegések megítélésére megfelelően alkalmazni kell - a Kbt. 2. § (8) bekezdésére tekintettel - a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény rendelkezéseit is. Ezzel összefüggésben jelezzük, hogy a Ptk. a szerződésszegésért való felelősséget nem felróhatósági alapon szabályozza (lásd Ptk. 6:142. §-a), melyhez igazodnak a közbeszerzési eljárások alapján megkötött közbeszerzési szerződésekben meghatározott felelősségi szabályok is. Így erre is figyelemmel kell lenni e kizáró okkal kapcsolatos kérdések vizsgálata, illetve az azokkal kapcsolatos tájékoztatások során.

A tárgyalt jogszabályi hely megfogalmazása - amely a súlyos szerződésszegés tényének vitatásához nem támaszt további feltételt - és a Közbeszerzési Hatóság által követett gyakorlat - e szerint minden esetben sor kerül a nyertes ajánlattevő nyilatkoztatására a bejelentett súlyos szerződésszegéssel kapcsolatban - együttesen azt eredményezi, hogy a bejelentett súlyos szerződésszegéseknek kb. 20%-ában kerül sor a súlyos szerződésszegés közzétételére és ily módon a KH által vezetett nyilvántartásba vételére.

Annak érdekében, hogy ne lehessen az ajánlatkérő által bejelentett súlyos szerződésszegés kilátásba helyezett jogkövetkezménye alól egy formális nyilatkozat révén mentesülni, azt javasoljuk, hogy a jogszabály támasszon valamilyen feltételt a súlyos szerződésszegés vitatásához például oly módon, hogy egy specifikus megállapítási perben bíróság előtti polgári peres eljárásban kerüljön erre sor és a nyertesnek igazolnia kell ennek megtörténtét.

A címben foglalt kizáró okkal kapcsolatos további probléma és az egységes jogalkalmazást nehezíti, hogy a kizáró ok megfogalmazásában szereplő fordulat kapcsán – korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségét az elmúlt három évben *súlyosan megszegte* – a Kbt. nem tartalmaz kapaszkodót és annak tartalommal való kitöltése az ajánlatkérő feladata. E tekintetben a Ptk. jelenti a kiindulópontot, hiszen a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre főszabály szerint – a Kbt. –ben foglalt eltérésekkel – a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ptk. 6:137. §-a alapján a szerződés megszegését jelenti bármely kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradása. A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok szempontjából ugyanakkor csak a minősített szerződésszegés, a szerződéses kötelezettségek súlyos megsértése bír relevanciával.

Annak megítélése tekintetében, hogy mi minősül „sima” és „súlyos” szerződésszegésnek, általános érvényű szabály, zsinórmérték nem adható, tekintettel arra, hogy minden egyes szerződésszegést az adott kontraktus komplex feltételrendszerében, egyedileg kell megítélni. Ugyanakkor jogbizonytalanságot okoz a felek között, ha nem tisztázott a súlyos szerződésszegés mibenléte. Egyfelől a nyertesként szerződő felet bizonytalanságban tartja, másfelől terepet biztosíthat az ajánlatkérői szubjektív, szélsőséges esetben önkényes mérlegelésére.

A szerződésszegés minősítését illetően kiindulópont lehet, hogy annak milyen hatása van a szerződés alapvető céljaira, azokat milyen mértékben érinti. Míg az egyszerű szerződésszegés nem veszélyezteti a szerződés alapvető céljait és jellemzően nem okoz komoly károkat a másik félnek, a súlyos szerződésszegés a szerződéses kapcsolat további fenntartását ellehetetleníti.

Fentiek figyelembe vétele mellett a Hatóság a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontjának gyakorlati alkalmazását elősegítendő, azt javasolja a közbeszerzési eljárások ajánlatkérőinek, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő szerződéseikben legyenek részletes rendelkezések arról, hogy mit minősítenek súlyos szerződésszegésnek, amely a Közbeszerzési Hatóság felé történő bejelentést megalapozza. A közbeszerzések területén a jogszabály előkészítésért felelős Miniszterelnökségnek pedig azt javasolja, fontolja meg a Kbt. szerződésekkel kapcsolatos rendelkezéseit rögzítő XX. Fejezetében a szóban forgó szerződéses feltételek között a súlyos szerződésszegésre vonatkozó kikötések kötelező előírását az ajánlatkérők számára.

Ez utóbbi módosítási javaslat a súlyos szerződésszegés vitatására vonatkozó módosítási javaslattal együtt biztosítani tudná a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok hatékony alkalmazását.

3.10 Aránytalanul alacsony ár bírálata, joggyakorlata egységesítése

A Kbt. 72. §-a szabályozza az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának kérdéskörét.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárásokban az egyik leggyakrabban vitatott ajánlatkérői döntés az aránytalanul alacsony ár miatti érvénytelenné nyilvánítás vagy az, hogy az ajánlatkérő – a kérelmező álláspontja szerint – nem vagy nem megfelelően vizsgálta az aránytalanul alacsony árat, és emiatt jogsértően fogadta el érvényesnek és nyertesnek az ajánlattevőt.

A hatályos közbeszerzési előírások szerint az aránytalanul alacsony ár vizsgálata az uniós eljárásrendben kötelező, a nemzeti eljárásrendben az ajánlatkérő mérlegelésére van bízva. A tekintetben ugyanakkor már ellentmondó döntőbizottsági és bírósági döntések születtek, hogy amennyiben az ajánlatkérő él az indokoláskérés lehetőségével, de nem nyilvánítja érvénytelenné az ajánlatot aránytalanul alacsony ár miatt, akkor más gazdasági szereplő emiatt kezdeményezhet-e jogorvoslatot, s azt érdemben vizsgálhatja-e a Döntőbizottság.

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata során az ajánlatkérő árindokolást, illetve – a joggyakorlat alapján – többször is kiegészítő adatokat, árindokolást kérhet, illetve köteles kérni, hogy megtudjon győződni az ajánlati ár gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségéről, arról, hogy az ajánlati árért a közbeszerzési szerződés teljesíthető.

Az árvizsgálat kapcsán rendkívül összetett döntőbizottsági és bírósági joggyakorlat érvényesül, pro és contra meghozott döntésekkel, mely miatt a joggyakorlat egységének biztosítása fontos, különösen amiatt, mert az aránytalanul alacsony árra vonatkozó előírások esetleges visszaélésszerű alkalmazása lehetőséget adhat az ajánlatkérő által nem preferált ajánlattevők közbeszerzési eljárásból való kiejtésére. Általános jelenség, hogy az ajánlatkérők első indokolás kérése rendkívül általános, csak néhány kiemelt költségelem megadására hívja fel az ajánlattevőket, majd az ennek alapján benyújtott indokolás tekintetében elrendelt újabb és újabb kiegészítő árindokolás-kérésekben az ajánlatkérő számos újabb költségelem meglétét kéri számon. Rögzíthető, hogy a joggyakorlat az indokolásokkal szemben támasztott objektivitás törvényi követelményét rendkívül szigorúan vizsgálja, forintra pontos összegek megadása elvárt, sőt még a nyereségre vagy a tartalékra elkülönített költségek átcsoportosítását sem engedi, mely gyakran eredményezi ajánlatok érvénytelenné nyilvánítását.

Annak érdekében, hogy az aránytalanul alacsony ár vizsgálata rendeltetészerűen kerüljön alkalmazásra, és valóban csak az aránytalanul alacsony árból adódó szerződésteljesítési kockázatok kizárását célozza, de ne szűkítse indokolatlanul a közbeszerzési eljárásban versenyző ajánlattevők körét, a joggyakorlat, illetve szükség esetén a jogszabályok felülvizsgálata indokolt, különösen az alábbiak szerint:

- **Javasoljuk annak ellenőrzését és betartatását, hogy kerüljenek minden évben és határidőben kiadásra – a Kbt. előírásának megfelelően – a különböző ágazatokban érvényes bér, járulék stb. tételek az erre kijelölt szervek által.** Valamennyi beszerzési tárgyra és ágazatra és beszerzési tárgyra vonatkozóan – a takarítási-, illetve a korábban az őrzésvédelmi ágazathoz hasonló részletességű – segédanyagok kiadása javasolt, amely az ajánlattételt megelőző időpontban lehetővé teszi az ajánlattevők számára valamennyi az aránytalanul alacsony ár szempontjából releváns költségelemet, valamint ezek általánosan elfogadott %-os arányát, mértékét, így biztosítva, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok már erre tekintettel kerülhessen benyújtásra;
- **Javasolt az aránytalanul alacsony árral kapcsolatos árindokolás-kérési mintaanyagok kiadása útmutató keretében;** így biztosítható lenne, hogy az ajánlatkérők megfelelő részletességű árindokolási felhívásokat küldjenek ki, és ezekre azonos tartalmú, felépítésű – ezáltal összehasonlítható – árindokolásokat kapjanak az érintett ajánlattevőktől;
- **Javasolt annak előírása, hogy az árindokolás-kéréshez kapcsolódó kiegészítő árindokolás-kérésekben az ajánlatkérő ne legyen jogosult újabb költségelemek bemutatását kérni, a korábban megjelölt költségelemeket bővíteni.**

3.11 A közbeszerzési eljárások bírálati fázisában a döntéshez szükséges időtartam

A közbeszerzési eljárásokkal, azok időszükségletével kapcsolatban gyakran felmerülő probléma a bírálati szakasz elhúzódása. Annak ellenére, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdése elvi éllel rögzíti azt az ajánlatkérők irányába megfogalmazott általános érvényű elvárást, miszerint az ajánlatkérőknek az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül kell elbírálniuk, az ajánlatok elbírálására az ajánlati kööttség főszabály szerinti harminc, valamint – építési beruházás, illetve folyamatba épített ellenőrzés mellett megvalósuló közbeszerzési eljárás esetén – hatvan napja alatt jellemzően nem kerül sor. Ennek kezelésére a Kbt. régóta tartalmazza az ajánlati

kötöttség legfeljebb hatvan nappal történő meghosszabbításának lehetőségét.⁵¹ A tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy sok esetben még az ajánlati kötöttség kiterjesztett kilencven (30+60), illetve százhusz (60+60) napos időtartama alatt sem sikerült az ajánlatkérőknek az eljárást lezárniuk.⁵² Az ajánlatok bírálatának elhúzódása mögött húzódo okok ugyan összetettek, de sok esetben ehhez hozzájárult az uniós forrásokból megvalósuló beszerzések esetében a folyamatba épített ellenőrzési folyamat időigénye. Tekintettel arra, hogy a kialakult helyzetre reagálni kellett, a gyakorlatban különböző, a Kbt. tételes jogi normáin túlmutató megoldás alakult ki arra, hogy a felek hogyan zárhatják le eredményesen az ajánlati kötöttségen túl is a közbeszerzési eljárást.

Az áthidaló és nem szabályozott megoldások helyett, a gyakorlati igényekre reagálva született meg a Kbt. 70. § új (2a) bekezdése.⁵³ A 2021. február 1-től hatályos szabály szerint, ha az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát az ajánlati kötöttség legfeljebb kilencven, illetve százhusz napos időtartama alatt sem tudja elvégezni, a Kbt. 54. § (7) bekezdésben foglaltakra figyelemmel kérheti fel az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására. A szabály második fordulata pedig akként rendelkezik, hogy amennyiben az ajánlattevők eljárást lezáró döntésről való értesítését megelőzően az ajánlati kötöttség a száznyolcvan napot meghaladná, az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntést a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel hozhatja meg.

A változtatást bevezető törvény indokolása a Kbt. 70. § új (2a) bekezdéssel történő kiegészítése kapcsán jogalkotói célként egyrészt a bírálat keretek közé szorítását, másrészt az ajánlatok gyorsabb elbírálásra ösztönzését jelöli meg. Ennek egyik eszköze, hogy amennyiben az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték nyújtásához kötötte, és az ajánlatok bírálatát az ajánlati kötöttség legfeljebb kilencven, illetve százhusz napos időtartama alatt sem tudja elvégezni, ugyan felkérheti az ajánlattevőket ajánlataik további fenntartására, azonban ezen kiterjesztett ajánlati kötöttségi időszakára nem követelheti meg az ajánlati biztosíték további fenntartását. A gyorsabb elbírálásra ösztönzés másik eleme a módosításhoz fűzött előterjesztői indokolás szerint, hogy egy bizonyos ponton túl – a jogalkotó ezt a határt az ajánlati kötöttség száznyolcvan napon túli időtartamában határozta meg – az eljárás csak akkor zárható le eredményesen, ha az ajánlatkérő számára legkedvezőbb ajánlattevő fenntartja ajánlatát. Ellenkező

⁵¹ Kbt. 70. § (2) Ha az ajánlatkérő az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására, az ajánlati kötöttség kiterjesztése azonban nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot.

⁵² Az Európai Bizottság által vezetett Egységes Piaci Eredménytábla (Single Market Scoreboard) adatai alapján uniós nyílt eljárásokban az ajánlattételi határidő lejártától a bírálat befejezéséig átlagosan 131 nap telt el 2019-ben.

⁵³ Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvényt

esetben az eljárást eredménytelennek kell nyilvánítani a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjának újonnan beemelt második fordulatra figyelemmel.⁵⁴

A Közbeszerzési Keretrendszer a közbeszerzési eljárások hatékonyságával összefüggésben több olyan mutatót is vizsgált, amely arról ad képet, hogy az ajánlatkérők mennyi idő alatt tudják a beszerzési igényüket megvalósítani. Tekintettel arra, hogy az eljárások előkészítése – a közbeszerzési folyamat lényeges és megkerülhetetlen része ugyan – beszerzésenként eltérő és a hossza sok tényezőtől függ, az eljárások időszükséglete meghatározása szempontjából a vizsgálaton kívül esett. Az időhatékonyság feltérképezésére ezért az eljárás folyamata szempontjából fixálható időpontok mentén került sor. Ilyen az eljárás megkezdésétől – az eljárást megindító felhívás közzétételétől – az ajánlatkérői döntés meghozataláig eltelt időszak, ugyanis ezzel kifejezhető, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő mennyi idő alatt jut el az eljárást lezáró döntés meghozataláig, kiadásáig. A Közbeszerzési Keretrendszer keretében közölt adatok szerint az eljárás megkezdésétől az eljárás végleges eredményének megküldéséig a 2022. évben nemzeti eljárásrendben átlagosan 65, míg uniós eljárásrendben 122 nap telt el. A bírálathoz fordított időtartama ezen belül nemzeti eljárásrendben 39 napot, uniós eljárásrendben pedig átlagosan 83 napot vett igénybe.

A Közbeszerzési Keretrendszer mérése alapján az elmúlt évek adatait tekintve csökkenő tendencia figyelhető meg az ajánlatok elbírálására fordított időtartam tekintetében⁵⁵, vélhetően részben az idézett jogszabályi változásoknak köszönhetően.

Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy jelentős az eltérés a bírálathoz fordított időtartamában az Európai Bizottság által vezetett Egységes Piaci Eredménytábla 2019. évre vonatkozó és a Közbeszerzési Keretrendszer ugyanezen év tekintetében kimutatott adatai között. Az Egységes Piaci Eredménytábla szerint 2019-ben az ajánlattételi határidő lejártától a bírálathoz fordított időtartamáig átlagosan 131 nap telt el uniós nyílt eljárásban, míg a Közbeszerzési Keretrendszer keretében végzett, az EKR adatain alapuló felmérés szerint az ajánlattételi vagy részvételi határidő és az utolsó összegezés közzététele között eltelt átlagos idő 2019-ben 94 nap volt. Az eltérés oka feltehetően részben abban keresendő, hogy a Közbeszerzési Keretrendszerben közölt adat az egy- és kétszakaszos eljárásokban az elbírálás időtartamának átlagát tartalmazza, míg az Egységes Piaci Eredménytábla kizárólag a nyílt eljárások elbírálására vonatkozó időráfordítását tartalmazza.

⁵⁴ Kbt. 75. § (1) Eredménytelen az eljárás, ha [...]

c) az eljárásban benyújtott minden ajánlat tekintetében lejárt az ajánlati kötöttség és egyetlen ajánlattevő sem tartja fenn ajánlatát, vagy a 70. § (2a) bekezdés szerinti száznál hosszabb ajánlati kötöttség lejártát követően az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát.

⁵⁵ Lásd „A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer EKR adatain alapuló indikátorai” c. dokumentum 18.-19. ábrái

A Közbeszerzési Keretrendszer 2022. évre közölt adatát alapul véve – eszerint az ajánlatkérők átlagosan 83 napot fordítottak a bírálatra – felvetődik a kérdés, hogy indokolt-e a 2021-ben bevezetett szabályt továbbra is fenntartani, amely a bírálathatárolás kiterjesztésének lehetőségét kínálja az ajánlatkérőknek. A Közbeszerzési Keretrendszer adatai ugyanis azt mutatják, hogy az ajánlatkérők nem merítik ki a bírálathatárolás tekintetében a Kbt. szóban forgó módosítása előtt biztosított 30+60, illetve 60+60 napos időkeretet sem.

A Kbt. hivatkozott 70. § (2a) bekezdése ugyanis lehetőséget biztosít az ajánlatkérőknek arra, hogy amennyiben az ajánlatokat a meghosszabbított ajánlati kötelezettség időtartama alatt sem tudják elbírálni, felkérhetik az ajánlattevőket ajánlataik további fenntartására. Ezen kiterjesztett bírálathatárolás objektív keretét a száznyolcvan nap jelenti, amelyet követően az ajánlatkérő csak akkor zárhatja le eredményesen az eljárást, ha a legkedvezőbb ajánlattevő fenntartja ajánlatát.

A bírálathatárolás elhúzódása ugyanakkor az eljárás egyik szereplőjére nézve sem kedvező. Az ajánlattevők számára tervezhetetlenné teszi kapacitásaik fenntartását, ezzel a szükséges költségeken túl további kiadásokra kényszerítve őket, megnehezíti a tervezést. Míg az ajánlatkérők azt kockáztatják, hogy adott esetben – a legkedvezőbb ajánlattevő visszalépése okán – már csak előnytelenebb feltételekkel tudnak szerződést kötni, nem beszélve a késedelemből fakadó esetleges szerződésmódosítási igényre.

Azáltal, hogy a jogszabály száznyolcvan napban jelöli meg az elbírálni való időszak tolerált kiterjesztésének lehetőségét, relatívvá teszi a 70. § (1) bekezdésében szereplő szabályt, mely szerint az ajánlatkérőknek az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül kell elbírálniuk. A jogalkotó által kijelölt száznyolcvan nap esetén már hat (!) hónap telt el az ajánlati kötelezettség kezdetétől, azaz az ajánlatok benyújtásától. Nem beszélve arról, hogy a száznyolcvan nap sem abszolút határt jelöl, amelyen belül az ajánlatkérőnek mindenképpen el kell bírálnia az ajánlatokat. Amennyiben ugyanis az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő vállalja ajánlatának további fenntartását, az ajánlatkérő akár száznyolcvan napon túl is folytathatja a bírálathatárolást.⁵⁶ Megjegyzendő, a szabály nem tesz különbséget aszerint, hogy az ajánlatkérő milyen eljárást alkalmaz, így az adott esetben gyorsított eljárás esetén is alkalmazandó, alkalmazható.

Úgy véljük, hogy a túlzottan megengedő szabály nincsen tekintettel arra, hogy az ajánlattevők közbeszerzési eljárásban való részvételével kapcsolatos költségeit tovább növeli az ajánlati kötelezettség kiterjesztése. Túl ezen nem reális a 180 napos ajánlati kötelezettség elvárása, különösen, ha a közelmúlt pandémiával, háborúval sújtott, gyorsan változó gazdasági körülményeit is figyelembe vesszük. Az

⁵⁶ Kothencz Éva: Bővülő lehetőségek az ajánlatkérői mérlegelésre, gyarapodó kérdések – reflexiók a Kbt. 2020. évi CXXVIII. törvénnyel történt módosításához; in: KJO 2021/2.szám; Wolters Kluwer Kft

ajánlatban foglalt vállalások ilyen hosszú időn át történő fenntartása még rendes üzletmenet mellett is nagy teherterhelés a gazdasági szereplők számára.

Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a módosított rendelkezés az ajánlatkérői oldalon jelentkező késelem következményeit és a felelősséget valójában az ajánlattevői oldalra helyezi azáltal, hogy az eljárás eredményességét attól teszi függővé, hogy a legkedvezőbb ajánlattevő az ajánlati kööttség 180. napján még fenntartja-e az ajánlatát. A szabály nem rendeltetésszerű alkalmazása pedig akár a verseny manipulálására is lehetőséget nyújt.

Előzők alapján a Hatóság nem tartja indokoltnak a szabály további fenntartását és **javasolja a jogalkotónak, a Kbt. 70. § (2a) bekezdése szükségességének, illetve az ezzel összefüggő eredménytelenné nyilvánítási esetnek a felülvizsgálatát.**

3.12 A feltételes közbeszerzés egyre szélesebb körű alkalmazása

Fő szabály szerint az ajánlatkérő az általa megindított közbeszerzési eljárásokban az ajánlati kööttség beálltát követően köteles a bírálatot elvégezni, és az eljárás eredményét kihirdetni, a nyertes ajánlattevővel szerződés kötni, s azt annak megfelelően a szerződő feleknek teljesíteni kell. Ehhez képest az ún. feltételes közbeszerzések esetén az ajánlatkérő mentesülhet a bírálati, illetőleg szerződéskötés kötelezettsége alól, továbbá adott esetben a megkötött közbeszerzési szerződés nem lép hatályba.

A Kbt. 53. § (5) bekezdése szerint az ajánlatkérő az eljárást akkor is eredménytelenné nyilváníthatja, ha az eljárást megindító felhívásban felhívta a gazdasági szereplők figyelmét arra, hogy amennyiben valamely meghatározott, ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény az ajánlati kööttség beálltát követően bekövetkezik, az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja (feltételes közbeszerzés).

A Kbt. 53. § (6) bekezdése szerint továbbá feltételes közbeszerzés indítható akkor is, ha az ajánlatkérő támogatásra irányuló igényt (pályázatot, projektjavaslatot, támogatási szerződés-módosítást vagy változásbejelentést) nyújtott be vagy fog benyújtani – függetlenül attól, hogy sor került-e már a támogatás pályázati felhívásának megjelenésére – és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igénye el nem fogadását, vagy az igényelnél kisebb összegben történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.

A feltételes közbeszerzés lehetőségét már korábban is biztosították a közbeszerzési törvények, de azok alkalmazása a jelenlegihez képest kivételnek volt tekinthető. A feltételes közbeszerzések aránya különösen az európai uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések esetén tekinthető jellemzőnek: míg a 2021. évben a közbeszerzési eljárások (részajánlati köröket önálló eljárásként számításba véve) 15,4%-a 2022-ben 40,8%-a, a 2023. évben (2023. június 1-vel bezárólag) 44,3%-a került feltételesen

megindításra az európai uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések esetén. Ugyanezek az arányok a hazai forrásból finanszírozott közbeszerzések tekintetében a következők szerint alakultak: 2021-ben 5,1%, 2022-ben 10,1%, 2023-ban 6,5%.

A feltételesen megindított közbeszerzési eljárások az általánosnál lényegesen magasabb arányban minősülnek eredménytelennek, és a pénzügyi fedezet hiánya miatti eredménytelenség is magasabb, mint a nem feltételesen indított közbeszerzési eljárásoknál:

Erdménytelen részek darabszám szerinti aránya az összes feltételes közbeszerzés körében			
Finanszírozási forma	2021	2022	2023
EU finanszírozott	31,7%	25,4%	21,6%
Hazai finanszírozott	22,8%	27,9%	25,3%
A két finanszírozási forma együttesen	27,3%	26,5%	22,8%
A Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pont szerinti indokkal megszüntetett részek darabszám szerinti aránya			
Finanszírozási forma	2021	2022	2023
EU finanszírozott	8,8%	24,0%	21,9%
Hazai finanszírozott	13,0%	18,2%	14,9%
A két finanszírozási forma együttesen	11,7%	19,6%	16,4%

A Kbt. azt a lehetőséget is biztosítja az ajánlatkérő számára, hogy a feltételes közbeszerzési eljárások esetén az eljárást megindító felhívásban megjelölt feltételt a közbeszerzés eljárás eredményeként megkötendő szerződés hatályba lépését felfüggesztő feltételként is kikötheti (Kbt. 135. § (12) bekezdés). A gyakorlatban akár 180 napnyi (6 hónapnyi) időtartam is elfogadott a hatálybalépés tekintetében.

A feltételes közbeszerzések alkalmazásának előbb ismertetett gyakorlata több szempontból is negatívan befolyásolhatja a közbeszerzési eljárásokban beérkező ajánlatok számát, illetve kedvezőtlenül érintheti az ajánlattevők közbeszerzési folyamatokba vetett bizalmát:

- A feltételes közbeszerzési eljárások esetében az ajánlattevők sokkal nagyobb eséllyel fektetnek feleslegesen időt és pénzt a közbeszerzési eljárásban való részvételbe (a kkv-k közbeszerzési eljárásokban való részvételi ösztönző, 2023-ban meghirdetett pályázat 500.000 Ft támogatás igénylését teszi lehetővé a közbeszerzési eljárásban való részvétel finanszírozására);
- Feltételes közbeszerzési eljárás esetén az ajánlattevők (különösen akkor, ha az ajánlatkérő a szerződés hatálybalépését is elhalasztja) nehezen tudnak azzal kalkulálni, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrásokra pontosan mikor lesz szükség, így egyéb szerződéses kötelezettségeikre tekintettel nem feltétlenül tudják bevállalni az ajánlattételt;
- A feltételes közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő a feltétel teljesülésének hiányára hivatkozva sokkal könnyebben tud szabadulni a szerződéskötési

kötelezettségtől, ha a közbeszerzési eljárásban nem az általa preferált ajánlattevő áll nyerésre.

- Külön problémát jelent, hogy mennyiben biztosítható a teljesítés az akár 9 hónappal korábban megtett ajánlat alapján. Ez szintén csökkenti az ajánlattevők számát, továbbá e mellett árfelhajtó hatású is.

Az elmúlt időszakban egyre gyakrabban fordul elő az is, hogy az ajánlatkérők már a pályázati felhívások meghirdetését megelőzően megindítják feltételesan a közbeszerzési eljárásokat, ami azt jelenti, hogy még a pályázati felhívás feltételeit sem tudják a közbeszerzési eljárásokban és a szerződés tervezetekben figyelembe venni, amely további bizonytalanságot okoz az ajánlattevők számára.

A fentieket figyelembe véve **indokolt a feltételes közbeszerzések gyakorlatának felülvizsgálata, s ennek alapján a feltételes közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályozás kiegészítése, adott esetben feltételek szigorítása**, különös tekintettel annak a közbeszerzési eljárásokban érvényesülő versenyre, valamint a megajánlott ajánlati árakra gyakorolt befolyására. Indokolt annak vizsgálata is, hogy a közbeszerzések feltételes kiírását és az ehhez kapcsolódó könnyített eredménytelenné nyilvánítási lehetőséget nem alkalmazzák-e az ajánlatkérők visszaélésszerűen, az eljárás eredményének befolyásolása érdekében.

3.13 Gyorsított eljárások alkalmazásának gyakorlata

A Kbt. meghatározott eljárásfajták esetén lehetőséget biztosít – az uniós közbeszerzési irányelvekkel egyezően – az adott eljárásra általános érvénnyel irányadó határidők rövidítésére, ún. gyorsított eljárás alkalmazására.

Így nyílt eljárás esetén a Kbt. 81. § (10) bekezdése értelmében *kivételesen indokolt és sürgős* esetben, ha az általános érvényű, harminc napos ajánlattételi határidő nem lenne tartható, az ajánlatkérő rövidebb ajánlattételi határidőt is meghatározhat. Az ajánlattételi határidő azonban nem lehet rövidebb az ajánlati felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától számított tizenöt napnál (gyorsított nyílt eljárás). A gyorsított eljárás alkalmazásának indokát az eljárást megindító hirdetményben meg kell adni.⁵⁷ Meghívásos eljárás és tárgyalásos eljárás tekintetében a gyorsított eljárás alkalmazására ugyanilyen feltételek mellett kerülhet sor [Kbt. 83. § (2) bekezdés, 86. § (4) bekezdés].

A sürgősség indokát az eljárást megindító hirdetményben kell megadni, amelyből ki kell derülnie az általános ajánlattételi határidő tarthatatlanságának, illetve annak, hogy miért kivételesen fontos a beszerzés határidőre történő megvalósítása.⁵⁷ A

⁵⁷ Dezső A. (2016) Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez – Budapest Wolters Kluwer Hungary Kft.

gyorsított eljárások esetén a hirdetményben megjelölt indokok ellenőrzésére – ahogyan a hirdetményben feltüntetett valamennyi információ esetében – a hirdetményellenőrzés keretében kerül sor. A gyorsított eljárások kapcsán hangsúlyozandó, hogy azok nem önálló eljárásfajták, hanem adott eljárásfajtaán belül alkalmazható eljárástechnika, amely az eljárási határidők rövidítésére szolgál. Szemben a rendkívüli sürgősségre alapított, taxatív feltételek mellett és csak nagyon korlátozott körben alkalmazható hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokkal, amelyek alkalmazására a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzése mellett kerül sor.

Jóllehet a gyorsított eljárások aránya az összes eljáráshoz képest nem jelentős, emelkedő tendencia figyelhető meg az alkalmazásuk során. A Közbeszerzési Hatóság Elnökének a 2021-es közbeszerzések alakulásáról közzétett tájékoztatója szerint, míg 2020-ban a gyorsított eljárások (gyorsított nyílt eljárás, gyorsított meghívásos és gyorsított tárgyalásos eljárás) összesen az **uniós eljárásrendben lefolytatott eljárások 2, 7%-át tették ki, 2021-ben az arányuk elérte a 3,7%-ot. Az emelkedés a gyorsított nyílt eljárások gyakoribb alkalmazására vezethető vissza (3,4%). Gyorsított nyílt eljárást az ajánlatkérők 2021-ben 57,7 Mrd forint értékben folytattak le**, amely az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárások 1,6%-át teszi ki.

Gyorsított nyílt eljárás esetén a főszabály szerinti harminc napos ajánlattételi határidő helyett az ajánlatkérő legfeljebb tizenöt napos rövidítéssel élhet (az ajánlattételi határidő nem lehet rövidebb az ajánlati felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától számított tizenöt napnál). Túl azon, hogy a rövidebb ajánlattételi határidő az adott közbeszerzés iránt érdeklődő gazdasági szereplőktől gyorsabb reakciót kíván és nagyobb közbeszerzési rutint feltételez, alkalmas lehet a verseny szűkítésére.

A gyorsított eljárások gyakorlatát vizsgálva látszik, hogy azt a központi beszerző szervezetek is alkalmazzák több évre szóló keretmegállapodásaik megkötése esetén is.⁵⁸ Azzal együtt, hogy a Kbt. nem tartalmaz arra nézve korlátozást, hogy azt ne lehetne alkalmazni keretmegállapodások esetén, felvetődik a kérdés, hogy a gyorsított eljárások alapjául szolgáló kivételes sürgősség valóban fennáll-e egy több évre szóló keretmegállapodás esetén.

A Hatóság javasolja ezért egyfelől a gyorsított eljárások indokoltságának célzott ellenőrzését. Javasoljuk továbbá – amennyiben az uniós közbeszerzési irányelvek alapján ez nem kizárt – annak jogalkotói felülvizsgálatát, hogy a keretmegállapodások esetén, figyelembe véve azok nagy értékét és több évre szóló jellegét, indokolt-e az ajánlatkérők számára a gyorsított eljárások alkalmazásának lehetőségét fenntartani.

⁵⁸ Lásd pl. a DKÜ-nek a Közbeszerzési Értesítőben 7830/2023 számon, ill. 24134/2022 megjelent hirdetményét

3.14 A verseny tisztaságának sérelmét okozó helyzetek elleni hatékony fellépés

A Hatóság megkereséseire több ellenőrző hatóság jelezte, hogy a verseny tisztaságának sérelmét okozó helyzetek észlelésekor éltek a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti szignalizációs lehetőséggel a Gazdasági Versenyhivatal irányába. A jelzések eredményességéről a GVH visszajelzésének hiánya miatt ugyanakkor nem tudtak tájékoztatást adni.

Javasolt a közbeszerzési eljárások lefolytatása kapcsán tett, a verseny tisztaságának megsértésével kapcsolatos bejelentések eredményeinek nyilvánosságra hozatala a Gazdasági Versenyhivatal részéről, továbbá az ezekből leszűrhető tapasztalatok megosztása az ellenőrző szervezetekkel, valamint a jogalkalmazókkal.

3.15 Kbt. 115. § szerinti eljárásokra vonatkozó szabályozás felülvizsgálata

A Kbt. 115. §-a szerinti, meghirdetés nélküli eljárástípus kizárólag nemzeti eljárásrendben alkalmazható, azon belül is a háromszázmillió forintot el nem érő becsült értékű, építési beruházás tárgyú közbeszerzések esetében. Az eljárástípus lényege, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás közzététele helyett legalább öt gazdasági szereplőnek egyidejűleg, közvetlenül írásban ajánlattételi felhívás küldésével indítja meg a közbeszerzési eljárást. Az eljárásban kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot. Azzal együtt, hogy a Kbt. 115. §-a több, a verseny biztosítását szolgálni hivatott garanciális rendelkezést tartalmaz – lásd az ajánlatkérőnek a verseny biztosításával, gazdasági szereplők kiválasztásakor diszkriminációmentesen, az egyenlő bánásmód elvének szem előtt tartásával kell eljárnia úgy, hogy a különböző eljárásokban ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők személyét lehetőség szerint változtatja – a közbeszerzési szereplők részéről több kritika is megfogalmazódott ezen eljárástípussal kapcsolatban.

Egy 2020-as törvénymódosítás⁵⁹ következtében az uniós forrásfelhasználás körében – a pénzügyi korrekciók elkerülése érdekében – a transzparenciát növelő intézkedés került bevezetésre, mely már nem teszi lehetővé, hogy az építési beruházás beszerzésére nyilvános meghirdetés nélkül induló eljárás keretében kerüljön sor, azonban a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás a hazai forrásból megvalósuló építési beruházások vonatkozásában továbbra is biztosított.

A Hatóság kérdőíves megkeresésére válaszadók a Kbt. 115. § szerinti eljárásokkal összefüggésben kritikákat fogalmaztak meg, vannak olyan vélekedések, mely

⁵⁹ Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvényt

szerint nem "igazi közbeszerzés" valósul meg ilyenkor, mert eleve irányított módon kéri fel az ajánlatkérők az ajánlattevőket úgy, hogy már határozott elképzelésük van arról, hogy kivel szeretnének szerződni. A véleményezők egy része a Kbt. 115. § szerinti eljárások kivezetését szorgalmazza részben az előzőek okán, részben amiatt, hogy érezhetően sokkal élénkebb a verseny ott, ahol akár az ajánlatkérő döntése okán, akár uniós támogatás miatt hirdetménnyel indul az eljárás.

A Kbt. 115. § szerinti eljárások alkalmazása a részekre bontási tilalom alkalmazása szempontjából is nagyobb eséllyel eredményez szabálytalan megoldásokat (az eljárás csak a nettó háromszázmillió forintos értékhatár eléréséig írható ki), illetve az is aggályos, hogy ezen eljárások tekintetében gyakorlatilag semmilyen kontroll nem valósul meg (szemben az egyéb hirdetmény nélkül megvalósuló eljárásokkal). Az előbbieket az is alátámasztja, hogy jogorvoslati eljárásra az eljárás alkalmazásával összefüggésben kizárólag az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szervek hivatalbóli kezdeményezése alapján került sor korábban is. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások teljes hiánya igazolni látszik továbbá azt a vélekedést is, hogy ezen eljárásokban valódi verseny nem valósul meg, ezért nem tesznek az eljárásban ajánlatot benyújtó ajánlattevők kísérletet sem az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésének vitatására. Előzőeken túl az is a Kbt. 115. § szerinti eljárások alkalmazásával összefüggő szabályok felülvizsgálatának szükségességét támasztja alá, hogy az elmúlt években megállapított, a Kbt. 25. §-a szerinti összeférhetetlenségi, illetve a verseny tisztaságát eredményező jogsértések szinte kivétel nélkül ezekben az eljárásokban kerültek feltárára.

Kétséges, hogy – a fentebb is hivatkozott alapelveket (a verseny biztosítása, gazdasági szereplők kiválasztásakor diszkriminációmentesség, az egyenlő bánásmód elvének szem előtt tartása) – miképpen lehetne érvényesíteni egy olyan eljárásban, ahol az ajánlatkérő teljesen szabadon választhat ki öt, az eljárásban ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplőt; a kiválasztás elveit összegző hatósági anyag sem fogalmaz meg érdemi elvárásokat az ajánlattevők változtatására vonatkozóan.

Vannak arra utaló elemzések, amelyek szerint ezen eljárások nem általánosságban a kkv-k, hanem csak egy vagy néhány helyi vállalkozás megrendeléshez jutását segítik (amelyek ily módon egyébiránt jelentős versenyelőnybe kerülnek a megrendelésekhez csak piaci versenyben jutó versenytársakhoz képest).

A fentieket összegezve felülvizsgálatot igényel a Kbt. 115. §-ával kapcsolatos szabályozás; **javasolt**

- **a Kbt. 115. §-a szerinti eljárásfajta teljes megszüntetése vagy**
- **meghirdetéses eljárássá történő átalakítása, amelyben azonban csak a mikro- és kisvállalkozások indulhatnak (és csak ebbe a kategóriába tartozó alvállalkozókat, kapacitást nyújtó szervezeteket jelölhetnek meg).**

Az eljárásfajta fentiek szerinti átalakítása növelhetné az ajánlattevők közbeszerzéssel kapcsolatos bizalmát, továbbá abban is segítséget adna, hogy a kis- és középvállalkozások valóban hozzáférhessenek a kisebb értékű beszerzésekhez.

3.16 Adatbázisok hozzáférhetősége

A közbeszerzési szabályozás biztosítja, hogy valamennyi érdekelt fél kellő mértékben és időben hozzáférhessen az egyes közbeszerzésekkel kapcsolatos információkhoz (a különleges érzékeny információkat védő jogi rendelkezésekkel összhangban), valamint a verseny és az átláthatóság előmozdítása szempontjából releváns egyéb információkhoz.

Annak elismerése mellett, hogy a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatok nyilvánosak és széles körben hozzáférhetőek az érdeklődők számára, mind a kérdőíves válaszadók, mind az interjú keretében megkérdezett civil szervezetek jellemző kritikaként fogalmazták meg, hogy **a különböző adatbázisok – ez igaz mind az EKR, mind a KH és KDB nyilvántartásaira – korlátozott keresési funkciókkal ellátottak, amelyek a mélyebb összefüggések vizsgálatára szinte egyáltalán nem biztosítanak lehetőséget.** A strukturált adatkeresésre és feldolgozására jellemzően nem alkalmasak a rendszerek annak ellenére, hogy a nyilvántartott adatok mennyiségét és az adatok sokféleségét tekintve alkalmasak lennének rá. Eredményként ismerték el az érintettek az eredménytájékoztatók tömeges letölthetősége érdekében megvalósított fejlesztéseket, de más dokumentumok (így például a közbeszerzési szerződések vagy más hirdetménytípusok) esetében ez a lehetőség továbbra sem biztosított.

Javasolt egységes formátumú adatbázisok létrehozása, hosszabb időszakra vonatkozó, akár 10-15 évre visszatekintő adatokkal, amelyek a közbeszerzési folyamatok több részletre kiterjedő elemzésére, és ezáltal tágabb összefüggések vizsgálatára is alkalmasak lennének.

Lényeges a szerződések teljesítésére vonatkozó adatok elemzéséhez szükséges információk elérhetővé tétele, ideértve a közbeszerzési szerződéseket elnyerő ajánlattevőkre, illetve a szerződések teljesítésébe bevont alvállalkozókra vonatkozó adatokat [ez utóbbi kapcsán a Kbt. 66. § (6) bekezdésének és a 138. § (3) bekezdésének módosítása biztosítja az információk elérhetőségét].

A Cselekvési Tervben előirányzottakon túl **a közbeszerzésekkel kapcsolatos, nyilvánosan elérhető információk bővítése javasolt továbbá a következők tekintetében:**

- az EKR-ből tömegesen letölthető eredmény tájékoztató adatok bővítése a nem nyertes ajánlattevőkre vonatkozó adatokkal;

- a közbeszerzési szerződések teljesítése kapcsán az EKR-ben és a CoRe szerződésnyilvántartó adatbázisban közzéteendő adatok teljeskörűségének vizsgálata, összevetése a közbeszerzési szerződések módosítása kapcsán közzé tett adatokkal; az esetleges feltöltési hiányosságok szankcionálása (ily módon teljeskörű adatok lesznek elérhetőek a szerződés teljesítésének befejezésekor érvényes végleges ajánlati árakról, amelyet szisztematikusan össze lehet vetni a becsült értékkel, valamint a szerződéses értékkel);
- a központosított közbeszerzések esetén az egyes közvetlen megrendelésekre és a versenyújranyitásokra, valamint a dinamikus beszerzési rendszerekben megvalósított beszerzésekre vonatkozó információk elérhetővé és letölthetővé tétele az EKR-ben, vagy a központi közbeszerzési szerv saját elektronikus rendszerében (az adott beszerzés teljesítésében ténylegesen résztvevő konzorciumi tagokat is tartalmazó módon), a központosított közbeszerzési rendszerben megvalósított beszerzések hatékonyságának vizsgálhatósága érdekében;
- annak vizsgálata, hogy a központosított közbeszerzések esetében milyen mértékben valósul meg a keretmegállapodásos eljárások második részében, a központi beszerző szervek elektronikus rendszerében lefolytatott versenyújranyitások feltöltése az EKR-be;
- annak vizsgálata, hogy a központosított közbeszerzések esetében milyen módon valósul meg az EKR-ben az egyes konzorciumi tagok, által bevont alvállalkozók által teljesített részek rögzítése;
- A vizsgálatok eredményeképpen esetlegesen feltárt hiányosságok kiküszöbölése érdekében a Hatóság szükségesnek tartja a szükséges intézkedések megtételét, fejlesztések elvégzését.

3.17 Az előzetes vitarendezéssel, a közigazgatási és bírósági jogorvoslati rendszerrel kapcsolatos javaslatok

A jogorvoslati rendszer az uniós jogi követelményeknek megfelelő intézményi keretek között működik Magyarországon. A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslat – az eljárás időigényét tekintve – megfelel a gyors és hatékony jogorvoslattal támasztott elvárásoknak. A Közbeszerzési Döntőbizottsági rövid határidőkkel, a szerződéskötési tilalom fenntartása mellett megvalósuló jogorvoslatok jelentős előnye lehet, hogy a megállapított jogsértések jelentős része a jogsértő ajánlatkérői döntések megsemmisítésével megszüntethető, reparálható.

A Döntőbizottság, illetve a döntőbizottsági határozatokkal kapcsolatos peres eljárásokban a bíróságok végrehajtható, a felekre kötelező döntéseket hoznak. **A peres eljárások időigényét, a bíróságok kapacitásának megfelelőségét javasolt a jogalkotónak áttekintenie.** Az elmúlt években számos esetben – különösen, ha

tárgyalás tartására is sor került – a Döntőbizottság határozata bírósági felülvizsgálta iránti közigazgatási perek nem fejeződtek 1 éven belül, de több évre elnyúló közbeszerzési jogviták is voltak. A döntőbizottsági határozatokkal kapcsolatos bírósági jogorvoslat ideje alatt az ajánlatkérők jellemzően megkötik a közbeszerzési szerződést; amely azt jelenti, hogy amennyiben a bíróság meg is változtatja a Döntőbizottság határozatát, akkor is a sérelmet szenvedett fél számára nem biztosított megfelelő reparáció, mivel a szerződés nagy része már teljesítésre kerül, kérdéses, hogy az ily módon történő felülvizsgálat mennyiben tekinthető hatékony bírósági jogorvoslatnak.

A Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásért fizetendő igazgatási-szolgáltatási díjak mértéke indokolatlanul magas (amelyet a jogorvoslati kérelmek számának csökkenése is alátámaszt), amelynek felülvizsgálatát 2023. évi határidővel a Cselekvési Terv tartalmazza. A díjtételek jelentős csökkentésén túl javasolt az igazgatási-szolgáltatási díjat függetleníteni a kérelmi elemek számától (ez bizonyos témakörökben – például az aránytalanul alacsony árral kapcsolatos jogvitákban – különösen problematikus és esetenként ellentmondásos jogorvoslati gyakorlatot eredményez). **Javasolt a bírósági eljárások esetén is áttekinteni a fizetendő illetékek meghatározásával kapcsolatos szabályozást és gyakorlatot.** Hosszú éveken keresztül a közigazgatási perekben az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény meg nem határozható pertárgy értéke alapján, kifejezetten alacsony illeték utólagos megfizetése mellett volt lehetőség kérni bírósági felülvizsgálatot. Vissza-visszatérő jelleggel egyes bíróságok, illetve eljáró bírók áttérnek a közbeszerzés becsült értékére, illetve a kiszabott bírság összegére. Erre tekintettel javasoljuk közbeszerzési bírósági felülvizsgálat illetéke szabályozása áttekintését, és annak egységessége biztosítását, méghozzá a közbeszerzés becsült értékétől vagy a kiszabott bírság mértékétől való függetlenítését (a korábbi joggyakorlatnak megfelelően).

Ezzel összefüggésben jelezni kell azt is, hogy **jelenleg jelentős különbség a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj, s a Döntőbizottság által meghozott határozat bírósági felülvizsgálatáért fizetendő illeték meghatározási módja és összege között.** Megfontolásra javasoljuk egységes megközelítési mód alkalmazását.

Javasolt **a jogorvoslati – döntőbizottsági és bírósági – döntések tekintetében a keresési felületek fejlesztése**, ez tudná biztosítani, hogy mind a jogkereső ügyfelek, mind a közbeszerzési piac szereplői megismerhessék, s át tudják tekinteni – méghozzá a jogvitát lezáró jogerős bírósági határozattal bezárólag – a joggyakorlatot, mely egyben jelezné azt is, hogy a joggyakorlat egységessége, illetve fejlesztése érdekében szükséges-e akár jogszabály módosítása vagy elegendő az útmutatóban foglaltak kiegészítése.

A Döntőbizottság előtti jogorvoslat és a bíróság előtti felülvizsgálat szabályainak összhangba hozatalát abból a szempontból is indokolt tartjuk, hogy míg a bírósági eljárásban a felperes (és többi fél is) kérheti, hogy tárgyalás tartásával bírálják el a kereseti kérelmét, addig a jogvitát első fokon eldöntő Döntőbizottság előtt ilyen tárgyalás tartása iránti kérelmezési jog nem illeti meg a jogorvoslati kérelmet benyújtót. Jelenleg – bár a Kbt. meghatároz tárgyalás tartására vonatkozó szempontokat – a Döntőbizottság minimális esetben tart tárgyalást. Az ügyféli jogok és eljárási alapelvek megfelelő érvényesítése érdekében javasoljuk – a bírósági felülvizsgálattal azonosan –, hogy a Kbt. módosításával legalább a jogorvoslati kérelmet benyújtó kérelmező számára álljon fenn a tárgyalás tartása kérésének joga, melyet a jogorvoslati kérelmében adhat meg, jogvesztő jelleggel. A korábbi közbeszerzési törvények ezt a lehetőséget biztosították, s ennek megszűnése azóta is kritika tárgya közbeszerzési piac szereplői részéről.

Indokolt az ügyfélképességgel kapcsolatos gyakorlat felülvizsgálata, ez ugyanis jelenleg alkalmas a jogorvoslati joghoz való jog korlátozására.

Indokolt a Döntőbizottság előtti eljárásban a kötelező képviselőre vonatkozó jogszabályi előírások felülvizsgálata, ugyanis ez is nehezítheti és költségesebbé teheti a jogorvoslati eljárás indítását; figyelemmel a közbeszerzési biztosok felkészültségére és szakmai tudására, javasolt lehet megfontolni a kötelező képviselő eltörlését.

Az intézményrendszerbe vetett bizalom növelése érdekében ajánlott több összkollégiumi állásfoglalás kiadása. A Kbt. 168. §-a rendelkezik a Közbeszerzési Döntőbizottság döntéshozatala egységének biztosítása érdekében az összkollégiumi állásfoglalás intézményéről. A Kbt. 168. §-a értelmében az eljáró tanács és a kollégium vagy összkollégium egyetértése esetén az összkollégium új állásfoglalásáról, illetve az állásfoglalás módosításáról a Közbeszerzési Döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság honlapján tájékoztatást ad. A jogalkalmazók részéről igény fogalmazódott meg ezen összkollégiumi állásfoglalások megismerésére, illetve ezek számának növelésére. Említést érdemel, hogy az elmúlt időszakban a Közbeszerzési Hatóság honlapján többször megjelentek elvi jelentőségű bírósági ítéletek kiemelt megállapításai, célszerűnek tartanánk, ha ezek is beépítésre kerülnének az összkollégiumi állásfoglalás(ok)ba.

Javasolt lenne továbbá, hogy ezen hírekből közvetlenül is legyenek elérhetőek a hivatkozott ítéletek, mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai tekintetében a keresési lehetőségek nem adnak megbízható eredményeket, a bírósági ítéletek pedig nem kerülnek egységes adatbázisban közzétételre, javasolt a keresőfelület javítása, valamint a bírósági ítéletek belefoglalása is az adatbázisba (valamennyi

ítéleté). A javított és bővített keresőfelület elősegíthetné a Közbeszerzési Döntőbizottság és a bíróságok döntéseinek könnyebb követhetőségét, mivel a jogorvoslati eljárásokban a felek gyakran hivatkoznak a releváns döntőbizottsági, illetve bírósági döntésekre (illetőleg a bírósági joggyakorlatot maga a Közbeszerzési Döntőbizottság is gyakran hivatkozta határozataiban).

A határozatokban formálódó joggyakorlat áttekintésének könnyítése elősegíthetné egyfelől a jogkövető magatartást, másfelől a jogorvoslati fórumokba vetett bizalom további erősödését.

A Kbt. a Közbeszerzési Döntőbizottság által alkalmazható jogkövetkezmények között nevesíti a bírság kiszabásának lehetőségét, amelynek alkalmazása bizonyos jogsértések megállapítása esetén nem is mellőzhető. **A Döntőbizottság bírságolási gyakorlatának felülvizsgálata több szempontból is javasolt:**

- korábban már szó esett az igazgatási-szolgáltatási díj mértékével kapcsolatos aggályokról, javaslatokról; addig, amíg az igazgatási-szolgáltatási díj mértéke túlzónak tűnik, az ajánlatkérőkre a reparálható jogsértések tekintetében kiszabott bírságok mértéke (a közbeszerzés becsült értékéhez viszonyítva is) jellemzően alacsony; indokolt a rosszhiszemű, „visszaeső” ajánlatkérők tekintetében a bírságolási gyakorlat szigorítása;
- a kiszabott bírság mértéke alapján jelentős különbségek mutatkoznak az ajánlatkérőkre és az ajánlattevőkre kirótt bírságok tekintetében, továbbá a jogalkalmazók részéről visszatérő kifogás, hogy azonos jogsértések esetén eltérő bírság-mértékek kerülnek alkalmazásra a jogorvoslati szerv részéről;

A fentieket figyelembe véve indokolt a bírságolási gyakorlat átfogó áttekintése, a Közbeszerzési Döntőbizottság által a bírság-kiszabás kapcsán figyelembe vett szempontok megjelenítésével, valamint a közbeszerzés becsült értékének %-os mértékében kifejezve az adott jogsértésre alkalmazott bírságok mértékének megadásával (-tól, -ig mértékek). Az elemzés eredményeit figyelembe véve javasolt a bírságolási gyakorlat kiigazítása, és ennek alapján tájékoztató anyag közreadása.

3.17.1 Az előzetes vitarendezési eljárás alkalmazásával kapcsolatos javaslatok

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását, előzetes vitarendezési eljárás előzheti meg, amelynek alkalmazása ugyan a Kbt. alapján nem kötelező, de ingyenes. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozataiban ismertetett tényállások alapján arra lehet következtetni, hogy előzetes vitarendezés kezdeményezése szinte minden esetben megelőzi a jogorvoslati kérelem benyújtását. Ezzel együtt

megfontolandó lehet az előzetes vitarendezési eljárás kötelezővé tétele a Döntőbizottság előtti jogorvoslat megindítását megelőzően.

Javasolt annak vizsgálata, hogy miként lehet az ajánlatkérők együttműködési hajlandóságát növelni, abban az értelemben, hogy minden esetben érdemben reflektáljanak az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltakra, és ne kockáztassák a jogorvoslat megindítását. A magyar jogorvoslati rendszerben széles körben alkalmazott az előzetes vitarendezés intézménye, amely – az intézménnyel összefüggő döntőbizottsági és bírósági gyakorlatra figyelemmel – alkalmas a Döntőbizottság előtti jogorvoslatok számának csökkentésére. **Javasolt a kötelező bírságolás bevezetése abban az esetben, ha az ajánlatkérő nem vagy nem határidőben adta meg az érdemi, indokolt válaszát az előzetes vitarendezési kérelemre.** Nem tartjuk ugyanakkor szükségesnek jelentős összegű, vagy differenciált bírság meghatározását, az elérni kívánt célt kisebb és fix összegű bírság is biztosíthatja.

A tapasztalatok szerint az előzetes vitarendezési eljárásban az ajánlatkérő együttműködési hajlandóságát növeli az, ha az ajánlatkérő európai uniós forrásból megvalósított közbeszerzést folytat le, mivel ebben az esetben a közbeszerzési eljárásokat ellenőrzik és ezért az ajánlatkérők válaszuk megadása során azt is mérlegelik, hogy az ellenőrző hatóság hogyan értékeli majd a gazdasági szereplők által állított jogsértéseket.

Az ajánlatkérőt közzétételi kötelezettség terheli az EKR-ben az előzetes vitarendezéssel kapcsolatos adatok kapcsán az előzetes vitarendezési kérelem kézhezvételét követően haladéktalanul.

Az előzetes vitarendezés tényéről, továbbá az ajánlattevők részére adandó ajánlatkérői tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben a Kbt. 80. § (2) bekezdése nem ad pontos, egyértelmű előírást, mely miatt a joggyakorlat is vegyes. Egyrészt nem tisztázott, hogy ki kell-e adni az érdeklődő gazdasági szereplőknek, illetve az ajánlattevőknek magát az előzetes vitarendezési kérelmet. Másrészt a joggyakorlat egy része már most sem ad tájékoztatást az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában arról, hogy ki nyújtotta be az előzetes vitarendezési kérelmet, mivel a Kbt. nem rendelkezik az előzetes vitarendezési kérelmet benyújtó gazdasági szereplő személyének nyilvánosságra hozataláról.

Az egyértelmű szabályozás és a joggyakorlat egységesítése érdekében indokoltnak tartjuk, a Kbt. előzetes vitarendezési kérelemre vonatkozó ajánlatkérői válasza vonatkozó szabályozása pontosítását. Ennek körében kell értékelni, megfontolni a jogalkotónak, hogy a verseny tisztasága és az egyenlő bánásmód alapelveire is figyelemmel, – a kiegészítő tájékoztatáskérésre vonatkozó szabályozás mintájára –,

az előzetes vitarendezési kérelem benyújtása, illetve az arra vonatkozó válasz anonimizált módon történjen, azaz a kérelmet benyújtó személyének felfedése nélkül.

4. A hatóság kockázatértékelési gyakorlata és kockázati mutatói

4.1 Összefoglaló

A magyarországi közbeszerzési és támogatási rendszerek szigorúan szabályozottak, és erős korlátokat szabnak a döntésekben résztvevő szereplőknek, korlátozva a mérlegelési jogkörüket. A mérlegelési jogkör korlátozásának, a részletes eljárási, átláthatósági és nyilvántartási követelmények alkalmazásának célja a szabálytalanságok kockázatának csökkentése. Az elemzésünk feltételezése ugyanakkor, hogy a szigorú szabályozástól függetlenül a vizsgált folyamatok valamennyi szakaszában jelen vannak mérhető kockázatok, amelyek által azonosíthatók a főbb kockázatos területek. A kockázatos területek azonosításával meghatározhatók a kapcsolódó kockázati mutatók, amelyek támogatják a Hatóságot a tevékenységi területein hozott intézkedések megtervezésében és elvégzésében. Jelentésünkben a fentiekre tekintettel ismertetjük a Hatóság kockázatértékelési gyakorlatát és a kockázatok azonosítására alkalmazott kockázati mutató rendszerét.

A Hatóság kockázatértékelési tevékenységének tágabb kontextusát az Eufetv. 3. §-a határozza meg. Ezzel összhangban, kockázatnak tekintjük az európai uniós források felhasználása vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet, illetve az Európai Unió és tagállamai céljainak, értékeinek, elveinek elérését sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, szervezeti integritást sértő (akár pénzügyi, gazdasági, politikai, társadalmi, szervezet vagy személyi jellegű), vagy egyéb események bekövetkezését. E tekintetben a Hatóság kockázatértékelési tevékenysége kiterjed a fentiekben meghatározott esetek azonosítására - ami a gyakorlatban - különösen a következő magatartások és személyek/szervezetek azonosítását célozza, az egyes konkrét elemzések végrehajtása során: bármely olyan, természetes személy által kifejtett magatartás (tevékenység vagy köteletség ellenes nem tevés, azaz mulasztás) ideértve a természetes személy által bármely gazdálkodó szervezet, egyéb gazdasági szereplő, állami illetve önkormányzat szerv vagy más szervezet nevében vagy érdekében megvalósított magatartást is, mely ésszerűen felveti olyan csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság gyanúját, amely közvetve vagy közvetlenül hátrányosan érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, illetve ezek komoly kockázatának felmerülését.

4.2 A Hatóság kockázatértékelési gyakorlata

Az európai uniós források felhasználása, illetve annak ellenőrzése körében általánosságban elvárás a kockázatalapú megközelítés, azonban ezt korlátozza a rendszert jellemző, túlzottan adminisztratív fókuszú szemlélet, amit a Hatóság a 2023. március 31-én közzétett, a magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékeléséről szóló jelentésében⁶⁰ is kiemelt a közbeszerzési rendszer vonatkozásában. A Hatóság a kockázatalapú megközelítést és a tényeken alapuló döntéshozatal elvét a tevékenységei és feladatai ellátásában középpontba helyezi. Ennek megfelelően a kockázatértékelési tevékenységét is az Eufetv.-ben meghatározott feladataival, az OECD Tanácsának a közsféra integritásáról szóló ajánlása⁶¹ alapelveivel, és a vonatkozó, nemzetközi jó gyakorlatokkal összhangban alakította ki.

A Hatóság kockázatértékelési gyakorlatának két fő, egymást informáló és kiegészítő területe van:

1. **Integritáskockázat-értékelési gyakorlat:** A Hatóság az Eufetv. 5. §-a alapján végzett elemző és javaslattevő feladatai keretében integritáskockázat-értékelési gyakorlatot folytat az európai uniós források védelmében, amely magában foglalja a magyarországi közbeszerzési rendszer integritási helyzetének felmérését. Ez annak a feltárásában valósul meg, hogy a közbeszerzési és támogatási rendszer milyen rendszerszintű kockázatokat hordoz, a hatályos szabályozás, a rendszerek felépítése és az alkalmazott gyakorlatok miként befolyásolják a korrupciós, csalási és összeférhetetlenségi kockázatok szintjét, illetve mennyire hatékonyak annak csökkentésében. Az integritáskockázat-értékelés azonosítja a kezelendő integritáskockázatokat és rendszerszintű problémákat, a kezelésükre rendelkezésre álló eszközöket, az ilyen kockázatok és problémák kezelésében mutatkozó hiányosságokat, valamint a megoldásokat. Az Eufetv. 73. §-ával összhangban a Hatóság első integritáskockázat-értékelését az OECD úgynevezett "MAPS" (Methodology for Assessing Procurement Systems) módszertanának a közbeszerzési rendszer elszámoltathatósága, integritása és átláthatósága mutatói (MAPS IV. pillér) alapján végezte el, és vonatkozó jelentését 2023. március 31-én, a weboldalán nyilvánosan közzétette.

⁶⁰ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/04/Integritas_Hatosag_Integritaskockazat_ertekeles_2023_marcius.pdf

⁶¹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-hu.pdf>

- 2. Vizsgálati és közigazgatási hatósági feladat- és hatáskörökhöz kapcsolódó kockázatértékelési gyakorlat:** A Hatóság vizsgálati és közigazgatási hatósági feladat- és hatásköreihez kapcsolódóan saját kockázatértékelési gyakorlatot folytat. Ennek keretében többek között az ellenőrzésre, illetve vizsgálatra kerülő esetek kiválasztási folyamatát támogatja azáltal, hogy ezeket kockázati mutatók alapján, kockázati szintek szerint értékeli. Ezen túl szervezet, program vagy ágazat szintjén történő vizsgálatok lefolytatását is támogathatja.

Fontos kiemelni, hogy a fentiek támogatják a Hatóságot a feladatai ellátásában, ugyanakkor feltételezik a hatóságok közötti együttműködést és koordinációt, valamint a releváns adatok és információk megosztását. Ez utóbbi magában foglalja, hogy a Hatóság az eljárásainak lefolytatásához szükséges mértékben megismerhessen, átvehessen valamennyi bank-, adó-, biztosítási titkot, bármely más pénzügyi, jogi és egyéb, törvény által védett adatot és titkot az adattal rendelkező szerv, illetve szervezet és a Hatóság között kialakított közvetlen adatkapcsolattal. A hatékony kockázatkezeléshez szükséges továbbá a kapcsolódó szakértelem és gyakorlatok folyamatos fejlesztése, és a gyakorlat eredményeinek figyelembe vétele a szakpolitikai döntések meghozatala során.

A továbbiakban a vizsgálati és közigazgatási hatósági feladat- és hatáskörökhöz kapcsolódó kockázatértékelési gyakorlatot mutatjuk be, részletesen ismertetve az alkalmazott kockázati mutatókat, amelyek az azonosított kockázatokon alapulnak, és adatelemzésen alapuló kockázatértékelés alapját képezik.

4.3 Adatelemzés a kockázatértékelési gyakorlatban

A kockázatértékelés keretében alkalmazott adatelemzésen alapuló módszertanok a kockázatos tranzakciók és projektek azonosítását támogatják, informálhatják az ellenőrzési tevékenységet a folyamat során esetlegesen szükséges módszertani iterációkról, és segíthetnek a magas kockázatú tranzakciók és projektek korai előrejelzésében is. Az adatelemzés alkalmazása ezáltal kiegészíti az egyéb, kvalitatív kockázatértékelési módszereket, segítve a ténylegesen magas kockázatok azonosítását, és egyben csökkentve a téves pozitív és téves negatív találatok (riasztások) számát. A fentiek szerinti adatelemzési módszertanok tehát kiegészítik és tényekkel támasztják alá döntéseket, nem pedig helyettesítik az emberi mérlegelést és a szakmai szkepticizmust.

A Hatóság az Eufetv.-ben meghatározottak szerint jogosult az adatok megismerésére, kezelésére. A kockazatelemzési folyamat alapjául szolgáló főbb

adatbázisok az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR), a cégnyilvántartás, valamint számos központi nyilvántartás és adatbázis. A kockázatértékelési tevékenység során a Hatóság ezeket az adatbázisokat integráltan kezeli (amennyiben van mód a különböző adatbázisok részbeni vagy teljes összekapcsolására.) A kockázat-elemzés hatékonyságának növelése érdekében a Hatóság új, releváns adatforrásokat azonosít és vonhat be az elemzésbe, így a rendszer adattartalma dinamikusan változik.

4.4 A kockázati mutató rendszer koncepciója és módszertana

A Hatóság első elemző integritásjelentése keretében az Eufetv. 74. § (1) bekezdés b) pontjával összhangban bemutatjuk a csalás, a korrupció, illetve az összeférhetetlenség egyedi, a Hatóság által alkalmazott kockázati mutató rendszerét. A kockázati mutatók meghatározására vonatkozó módszertanunk kidolgozásához figyelembe vettük a Hatóság integritáskockázat-értékelési gyakorlatához kapcsolódó jelentés megállapításait, valamint megvizsgáltuk a nemzetközi jó gyakorlatokat, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az Európai Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózat (EACN) adatelemzéssel és indikátorok kidolgozásával kapcsolatos közös projektjének⁶² megállapításait és javaslatait, valamint hazai és nemzetközi civil szervezetek olyan, kapcsolódó kezdeményezéseit, amelyek kockázati indikátorok kidolgozását is magukban foglalták.

A konkrét mutatók kidolgozása többek között az alábbi kockázati mutató rendszerek figyelembevételével történik:

- ARACHNE kockázatértékelő eszköz kockázati mutatói: Az ARACHNE adatbányászatra és -gazdagításra szolgáló integrált informatikai eszköz, amelyet az Európai Bizottság fejlesztett ki azzal a céllal, hogy támogassa az irányító hatóságokat a strukturális alapok területén végzett adminisztratív és irányítási ellenőrzés során.
- Az OECD által kidolgozott, közbeszerzéshez kapcsolódó, általános kockázati mutatók⁶³.
- Az OECD közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez kapcsolódó iránymutatásában⁶⁴ közzétett figyelmeztető jelek listája.

⁶² European Anti-Fraud Office (OLAF) and European Partners against Corruption (EPAC) joint project „Enhancing the analytical capacity of law enforcement authorities to detect and prevent fraud and corruption affecting the financial interests of the EU”

⁶³ <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/indicators-procurement-risk.pdf>

⁶⁴ <https://www.oecd.org/daf/competition/45263580.pdf>

- Az Európai Bizottság (OLAF) „Compendium of Anonymised Cases – Structural Actions“ című kiadványában közzétett, csalással kapcsolatos kockázati mutatók.
- Az Európai Bizottság (OLAF) „Anti-fraud advice for the purchase of IT hardware and software under EU funded projects“ című kiadványában közzétett, figyelmeztető jelek.
- Az Európai Bizottság (OLAF) „Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions“ című kiadványában közzétett, összeférhetetlenséggel kapcsolatos kockázati mutatók.
- PwC-Ecorys tanulmány⁶⁵ kockázati mutatói: az Európai Bizottság számára készült módszertani tanulmány az Európai Unióban a közbeszerzési korrupció azonosítására és csökkentésére vonatkozó módszertanok kidolgozásáról, amely többek között tartalmaz közbeszerzésekre vonatkozó kockázati mutató rendszert is.
- OpenTender.eu⁶⁶ projekt kockázati mutatói: az EU Horizon 2020 program finanszírozásából megvalósult Digiwhist projekt keretében létrehozott OpenTender weboldal közbeszerzésekre vonatkozóan kidolgozott kompozit kockázati mutatókat.
- A ProACT⁶⁷ platform kockázati indikátorai: A platformot a Világbank fejlesztette ki a Government Transparency Institute-tal és a Sussexi Egyetem Korrupciókutató Központjával együttműködve. A platform az OpenTender.eu projekt valamint a brit Külügyi, Nemzetközösségi és Fejlesztési Hivatal (FCDO) által finanszírozott Global Integrity Anticorruption Evidence (GI-ACE) programhoz kidolgozott módszertanon alapul.
- A Red Flags projekt⁶⁸ kockázati indikátorai: A K-Monitor, a PetaByte és a Transparency International Magyarország által kidolgozott Red Flags⁶⁹ alkalmazás és weboldal által használt, közbeszerzésekre vonatkozó korrupciós kockázati indikátorok.
- A CRCB Corruption Risk Index⁷⁰ kockázati indikátorai: a Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB) által kidolgozott kompozit kockázati index a közbeszerzések utólagos értékelésére.

⁶⁵ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

⁶⁶ <https://opentender.eu/hu/>

⁶⁷ <https://www.procurementintegrity.org/>

⁶⁸ <https://www.redflags.eu/>

⁶⁹ <https://www.redflags.eu/?lang=hu>

⁷⁰ <http://www.crcb.eu/?p=274>

- A TenderBajnok⁷¹ platform figyelmeztető jelzései: a Transparency International Magyarország által kidolgozott online platform, amely összeférhetetlenség vagy korrupció kockázatára utaló jelzések (red flag) alapján vizsgálja azon vállalatok adatait, amelyek fő bevételi forrása közbeszerzési eljárásokból származik.

A releváns kockázati mutató rendszerek vizsgálata eredményeképpen összesen több mint 300 kockázati mutatót azonosítottunk. Ebből a magyar piacra jellemző sajátosságok és belső szakmai tapasztalatok alapján összesen 35 mutatót – az alapvető logikát megtartva, azonban tartalmát a hazai kontextusra adaptálva – megtartottunk, valamint további 18 saját kockázati mutatót dolgoztunk ki kifejezetten a magyarországi kontextus és sajátosságok alapján.

Az indikátorok kiválasztásának fő szempontja az volt, hogy a mutatók specifikusak (pontosan körülhatárolható jelenség mérésére szolgáljanak) és objektívek (adatokon és ne észlelésen alapuljanak) legyenek. A kiválasztás során arra törekedtünk, hogy lehetőség szerint minimálisra csökkentsük a valós kockázatoknak nem megfelelő találatok (téves riasztások vagy „fals pozitív” találatok) előfordulását, ezáltal minél hatékonyabbá téve a rendszert már a kezdeti indikátor szett kialakításánál. A kiválasztott mutatók csalásra, korrupcióra vagy összeférhetetlenségre utaló figyelmeztető jelzésként funkcionálnak, és valamilyen szokatlan jelenségre vagy kimagasló értékre hívják fel a figyelmet. A figyelmeztető jelzések nem minden esetben jelentenek valós találatot, nagyszámú találat valamely mutató esetében pedig utalhat rendszerszintű hiányosságok meglétére is, így például kontrollhiányosságokra vagy gyengeségekre. Az ilyen típusú hiányosságok azonosítása informálja a Hatóság elemző és javaslattevő tevékenységét, és tárgyát képezi a hatóság integritáskockázat-értékelési gyakorlatának.

Az eljárásunk eredményeképpen megtartott 53 kockázati mutatót az ARACHNE kockázatértékelő eszköz által is alkalmazott, főbb kockázati kategóriák szerint rendszereztük. Ez az 53 kockázati mutató egy kezdeti mutató rendszert képez, amelynek célirányos, adatelemzésen alapuló és statisztikai eljárások általi tesztelését a Hatóság megkezdte a rendelkezésre álló adatforrásokon, és a továbbiakban – küszöbértékek, átlagértékek, arányszámok és súlyok hozzárendelésével – a találati hatékonyságot szem előtt tartva, egy iteratív folyamat keretében részletesen kidolgozza magát a mutatórendszert, illetve a több mutató együttes alkalmazásán alapuló lekérdezéseket (query-eket).

⁷¹ <https://tenderbajnok.transparency.hu/>

A mutatók alkalmazása során a Hatóság adatvizualizációs, illetve egyéb elemzést támogató megoldásokat dolgoz ki annak érdekében, hogy a kockázati rangsor eredményein, egyes szempontjain további elemzéseket végezhesen el, valamint további összefüggéseket azonosíthasson. Ezek közé tartoznak különböző dashboardok, eloszlások ábrázolása vagy kockázati hőtérképek alkotása (például az elemzésbe bevont projektek eloszlásának ábrázolása kockázati pontszám/előfordulási gyakoriság tengelyen az egyes operatív programok esetében). Emellett a Hatóság az adatok közötti kapcsolatok további elemzésével fejleszti kockázatelemzési módszertanát (például új szegmensek meghatározásával, tovább indikátorok azonosításával, a kockázati tényezők mutatóinak/küszöbértékeinek pontosításával stb.). A későbbiekben, ahogy további adatforrások rendelkezésre állnak, szintén tesztelésre kerül a meglévő rendszer egyéb adatbázisokkal való összekötésének lehetősége. Ezen fejlesztésekhez azonban nélkülözhetetlen megfelelő szabályozás útján biztosítani a Hatóság hozzáférését a feladatainak eredményes ellátásához szükséges valamennyi releváns adathoz, az adattal rendelkező szerv, illetve szervezet és a Hatóság közötti közvetlen adatkapcsolat kialakítása által.

A kockázati súlyok kidolgozását követően a mutatók felülvizsgálata legalább évente, valamint releváns uniós és hazai jogszabályok változásakor vagy rendkívüli, előre nem látható esemény bekövetkezésekor történik meg. Ebből kifolyólag kockázati mutató rendszer folyamatosan fejlődik, a módosítások pedig tükrözik az uniós és a nemzeti szabályozás változásait, a kockázati trendeket (figyelembe véve többek között az érintettek visszajelzéseit, valamint közbeszerzési és támogatási rendszerhez kapcsolódó ellenőrzések ajánlásait). A felülvizsgálat keretében a Hatóság többek között módosíthatja az alkalmazott kockázati mutatók tartalmát, súlyát, valamint meghatározhat különböző szegmenseket, amelyek esetében ugyanannak a kockázati mutatónak az értékelése különbözőképpen történik. A mutatók használatának tapasztalatai alapján, illetve a felülvizsgálat eredményeként a Hatóság a kockázati kategóriákat, illetve az egyes mutatók besorolását a későbbiekben módosíthatja, valamint szükség szerint meghatározhat új kockázati mutatókat is.

4.5 A Hatóság kockázati mutatóinak kategóriái

A Hatóság kockázati mutatói a kockázatok területétől függően jelenleg hat, ARACHNE kockázateértékelő eszköz által is használt kategóriába sorolhatók:

- Ésszerűség,
- Hírnévvel és csalással kapcsolatos figyelmeztetések,

- Koncentráció,
- Közbeszerzés,
- Szerződéskezelés,
- Támogathatóság.

Ezen felül a Hatóság a vizsgálati és közigazgatási hatósági tapasztalatai alapján kifejezetten teljesítésre vonatkozó mutatók kidolgozását is tervezi az ellenőrzési és vizsgálati tevékenysége tapasztalatai alapján, és ezen indikátorokat egy önálló kategóriába sorolja majd.

Az alábbiakban röviden ismertetjük az alkalmazott kockázati mutatók kategóriáit:

Ésszerűség: A közbeszerzési szerződés/támogatási jogviszony teljes életciklusát jellemző – főként a projekthez köthető bevételek és költségek összehasonlításán alapuló, gazdasági szempontú ésszerűség/életszerűség alátámasztására szolgáló – olyan mérhető kockázati tényezők, melyek alkalmasak arra, hogy azok mentén következtetést lehessen levonni a potenciálisan megvalósuló visszaélés, szabálytalanság tényleges bekövetkezésének valószínűségére.

Hírnévvel és csalással kapcsolatos figyelmeztetések: A közbeszerzési szerződés/támogatási jogviszony teljes életciklusát és azt megelőző időszakot jellemző – elsősorban pénzügyi minősítéseket, a projektben érintett személyek, vállalatok kapcsolatait, offshore vagy egyéb okból kockázatos térségben való érintettséget, közszereplői státuszt, illetve szankcióban, végrehajtásban vagy nem kívánatos médiában való érintettséget továbbá személyi, tevékenységi és céges alapadatok változásait vizsgáló – mérhető kockázati tényezők, melyek alkalmasak arra, hogy azok mentén következtetést lehessen levonni a potenciálisan megvalósuló visszaélés, szabálytalanság tényleges bekövetkezésének valószínűségére.

Koncentráció: A közbeszerzési szerződés/támogatási jogviszony teljes életciklusát jellemző olyan mérhető kockázati tényezők, melyek alkalmasak arra, hogy azok alapján következtetést lehessen levonni a projektben résztvevő felek (kedvezményezett, partnerek, vállalkozók stb.) közbeszerzési eljárásokban felülreprezentált eredményessége tekintetében potenciálisan megvalósuló visszaélés, szabálytalanság tényleges bekövetkezésének valószínűségére.

Közbeszerzés: A közbeszerzési eljárás egészének lefolytatásával kapcsolatos azon mérhető kockázati tényezők, melyek alkalmasak arra, hogy azok alapján következtetést lehessen levonni a teljes közbeszerzési eljárás tekintetében potenciálisan megvalósuló visszaélés, szabálytalanság tényleges bekövetkezésének valószínűségére.

Szerződéskezelés: A közbeszerzési szerződés / támogatási jogviszony teljes élelciklusát jellemző olyan mérhető kockázati tényezők, melyek alkalmasak arra, hogy azok alapján következtetést lehessen levonni az egyes közbeszerzési / támogatási szerződésekben szereplő kiemelt jelentőségű elemek, kiegészítések, módosítások tekintetében potenciálisan megvalósuló visszaélés, szabálytalanság bekövetkezésének valószínűségére.

Támogathatóság: A közbeszerzési szerződés/támogatási jogviszony teljes élelciklusát jellemző olyan mérhető kockázati tényezők, melyek alkalmasak arra, hogy azok alapján következtetést lehessen levonni a költségösszegek értéke, számossága, és időbeli allokálásának tekintetében potenciálisan megvalósuló visszaélés, szabálytalanság tényleges bekövetkezésének valószínűségére.

5. Összeférhetetlenség

5.1 Összefoglaló

Az összeférhetetlenség tekintetében elengedhetetlenül fontos olyan intézkedések, szabályok kialakítása és érvényesítése – a pénzügyi érdekek eredményes védelme érdekében –, amelyek biztosítják az összeférhetetlenségi helyzetek megelőzését, illetve a vélt vagy valós összeférhetetlenségek feltárását, illetőleg kezelését.

Az uniós költségvetés végrehajtásában résztvevőkre vonatkozó magyar összeférhetetlenségi szabályozás alapvetően megfelel az Európai Bizottság által kiadott, az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről szóló Iránymutatásában⁷² (a továbbiakban: Iránymutatás) rögzítetteknek. Mindazonáltal – a követelményrendszer összetettségére figyelemmel –, javasolt a hazai összeférhetetlenségi rendszer megerősítése jógyakorlati példák átvételével.

A Hatóság az összeférhetetlenséggel összefüggésben, a közbeszerzésekre is kiterjedően, az alábbi ajánlásokat fogalmazza meg:

- Az összeférhetetlenségi nyilatkozatok ellenőrzési kötelezettségéről és az érdekeltségi nyilatkozatokról szóló követelmények gyakorlati alkalmazásának vizsgálata, kiegészítő közbeszerzési szabályozás szükségessége. Megítélésünk szerint nem egyértelmű, hogy az Útmutató, illetve a Kbt.-hez kiadott Miniszteri Indokolás önmagában elegendő-e, hogy általánossá tegye az ajánlatkérők körében az összeférhetetlenségi nyilatkozat mellett, azon túlmenően érdekeltségi nyilatkozatok bekérését, valamint a megtett összeférhetetlenségi nyilatkozatok ellenőrzését, ezért indokolt, hogy a közbeszerzésért felelős miniszter vizsgálja meg a gyakorlati megvalósítást a jogalkalmazók körében, és fontolja meg a követelmények jogszabályban történő egyértelmű, részletes meghatározását;
- Adatközlések digitalizációja: Az összeférhetetlenségi, vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok online/ offline e-úrlapokon keresztül történő benyújtása – a feltételek biztosítása és a kötelezettség megteremtése. Megfontolandó a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó nyilatkozattétel elektronikus támogatása, az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben, illetve a központi beszerző szervek által működtetett elektronikus közbeszerzési rendszerekbe történő beiktatása;

⁷² Európai Bizottság – A Bizottság közleménye – Iránymutatás az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről (2021/C121/01)

- Az összeférhetetlenségi, vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok, adatközlések nyilvántartásának, kezelésének, adott esetben adatbázisba szervezésének vizsgálata, annak érdekében, hogy az támogathatná rendszerszinten a nyilatkozatok szélesebb körű, mélyebb feldolgozhatóságát, a nyilatkozatok összevethetőségét. A vizsgálat eredménye függvényében a közbeszerzési szabályozás módosítása.
- **Gyakorlati útmutatók, oktatás és tanácsadás:** Mivel az összeférhetetlenséget mindig eseti alapon szükséges vizsgálni és kezelni, ehhez **az adott esetben mérlegelendő szempontokat ismertető, magyarázó, azokat konkrét példákon keresztül bemutató útmutatás kiadása** elősegíthetné a szabályok megfelelő alkalmazását. Javasolt továbbá **az útmutatón alapuló workshopok, valamint tanácsadás biztosítása az érdekeltek részére.**
- **Az összeférhetlenségi követelmények betartása rendszeres értékelése és folyamatos fejlesztése:** Javasolt éves értékelő jelentés készítése, amelyben azonosításra kerülhetnek a rendszer hatékonyságát javító, a vagyonnyilatkozatok, érdekeltségi nyilatkozatok és az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzése kapcsán szerzett tapasztalatokon, esetlegesen az alkalmazott jogkövetkezmények (fegyelmi eljárások és a büntetőjogi következmények) áttekintésén alapuló javaslatok.
- **Közbeszerzési összeférhetlenségi és érdekeltségi nyilatkozatminták közzététele:** A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az összeférhetlenséggel kapcsolatban részletezi az összeférhetlenségi nyilatkozat javasolt tartalmi elemeit, ugyanakkor az egységes jogalkalmazás, a különböző eljárásokban azonos feltételrendszer szerinti eljárás biztosítása érdekében a Hatóság indokoltnak tartja **segédletek, nyilatkozatminták kiadását, a megfelelő alkalmazás biztosítása céljából.** Így különösen indokolt lenne **kitöltési útmutatóval ellátott nyilatkozatminták kidolgozása, valamint – a szabályok következetes érvényesítése és a nyilatkozatok feldolgozásának hatékonyra tételé céljából.**
- **A Kbt. közbeszerzési szabályzatra vonatkozó rendelkezései kiegészítése:** Az összeférhetlenségi kérdéskör jelentőségére tekintettel javasolt **a Kbt. közbeszerzési szabályzat tartalmát részletező előírásainak kiegészítése az összeférhetlenség bejelentésére, kezelésére, a nyilatkozatok ellenőrzésére, valamint az érdekeltségi nyilatkozatok bekérésére vonatkozó előírásokra utalással;**
- **Vagyonnyilatkozati rendszer és érdekeltségi nyilatkozati rendszer összekapcsolása:** A nyilatkozattétel és a nyilatkozatok ellenőrzésének elektronikus támogatásának bevezetése mellett **javasolt a két rendszer összekapcsolása, lehetővé téve ezáltal az érdekeltségi nyilatkozatok**

szisztematikus ellenőrzését a vagyonyilatkozattételre kötelezett személyek körében. A hatékony ellenőrzéshez biztosítani szükséges, hogy lekérdezhetőek legyenek legalább a cégnyilvántartásban, az egyéni vállalkozói nyilvántartásban, illetve a tényleges tulajdonosi nyilvántartásban szereplő gazdasági érdekeltségi adatok. **A vagyonyilatkozattételi kötelezettség alá nem eső személyek esetében az egyes ajánlatkérők hatáskörébe utalva kerülhetne sor az érdekeltségi nyilatkozatok szűrőpróbaszerű ellenőrzésére. A szűrőpróbaszerű ellenőrzéshez szükséges az ajánlatkérők részére módszertani útmutató és indikátor rendszer kidolgozása.**

5.2 Bevezető, európai uniós szabályozási háttér

Az Európai Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelete⁷³ (a továbbiakban: 2018. évi költségvetési rendelet) tovább erősítette az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében korábban életbe léptetett intézkedéseket. Ennek egyik legfontosabb példája az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok elmélyítése, amelyet a 2018. évi költségvetési rendelet 61. cikke tartalmaz.

Az összeférhetlenség fogalmát a 2018. évi költségvetési rendelet 61. cikkének (3) bekezdése tartalmazza, amelynek értelmében összeférhetlenség akkor áll fenn, ha a költségvetés végrehajtásában érintett „pénzügyi szereplő vagy egyéb személy feladatainak pártatlan és tárgyilagos ellátása családi vagy érzelmi okok, politikai szimpátiával vagy nemzeti kötődéssel kapcsolatos okok, továbbá gazdasági érdek vagy bármely más közvetlen vagy közvetett személyes érdek miatt sérül.” Az uniós költségvetés végrehajtásában részt vevő szereplők tehát nem járhatnak el olyan módon, hogy saját érdekeik ütközzenek az Unió érdekeivel. A 2018. évi költségvetési rendelet tárgyalja az összeférhetlenség fogalmának egyes elemeit, eseteit.

Az összeférhetlenség elkerülése és kezelése a jó kormányzás alapvető eleme. Nemcsak a jogállamisági elvek hitelességének megőrzéséhez szükséges, hanem a közsféra átláthatóságát és pártatlanságát is megalapozza. Amennyiben az összeférhetlenség megelőzése vagy kezelése csorbát szenved, az negatív hatással járhat a közjogi szervek döntéshozatali folyamatára, a közpénzek felhasználására vagy az állami szektorba vetett bizalomra. Összeférhetlenséggel

⁷³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU, Euratom) 2018/1046 RENDELETE (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről

járó helyzetek bármikor előfordulhatnak, ezért nélkülözhetetlen olyan szakpolitikai intézkedések és szabályok érvényesítése, elfogadása, amelyek az összeférhetetlenségek felmerülésének vagy vélelmezésének megelőzését, illetve a vélt vagy valós összeférhetetlenségek feltárását, kezelését célozzák.

A korábbi időszakban az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, Európai Parlamenti és a Tanácsi 966/2012/EU, Euratom rendeletben⁷⁴ (a továbbiakban: 2012. évi költségvetési rendelet) meghatározott összeférhetetlenségi szabályok nem voltak közvetlenül alkalmazandók a tagállamokban az uniós költségvetés megosztott irányítás keretében történő végrehajtása során. (A megosztott irányítás azt jelenti, hogy a tagállamok felelősek a megosztott irányítás keretében finanszírozott programok, támogatási rendszerek és fellépések végrehajtásáért. Ez a szerep magában foglalja az alapok támogatási körének meghatározását, a konkrét támogatási eszközök kialakítását és a kedvezményezettek közötti forráselosztást, valamint a programok végrehajtásának ellenőrzését és kontrollját is.)

A 2018. évi költségvetési rendelet előtti időszakban az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok csak a közvetlen és közvetett irányításra vonatkoztak. A 2018. évi költségvetési rendelet kifejezetten kiterjesztette az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezések hatályát valamennyi irányítási módra és az uniós költségvetés végrehajtásában, így az előkészítő jogi aktusok és ellenőrzések elvégzésében, és az ellenőrzésben részt vevő valamennyi szereplőre, beleértve a nemzeti hatóságokat is. Módosult továbbá az összeférhetetlenség fogalma is, amely a korábbi szabályozásnál több helyzetre terjed ki. A rendelet szabályozása a költségvetési végrehajtás integritásának és az abba vetett közbizalomnak a védelmére irányult.

Az Európai Bizottság azzal a céllal, hogy felhívja a figyelmet az összeférhetetlenség elkerülésére vonatkozó szabályokra, és előmozdítsa ezeknek a szabályoknak az egységes értelmezését és alkalmazását, Iránymutatást adott ki. Az Iránymutatás gyakorlati példákat, javaslatokat és ajánlásokat is tartalmaz, útmutatást és eszközöket biztosítva ahhoz, hogy a tagállami hatóságok könnyebben el tudják kerülni az összeférhetetlenséget.

Az Iránymutatás értelmében a legfontosabb cél az összeférhetetlenség megelőzése, azaz a jogellenes cselekedet megakadályozása.

⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (2) Költségvetési rendelet

Az Iránymutatás ismerteti az összeférhetetlenség esetén alkalmazandó eljárást, és részletesen foglalkozik az összeférhetetlenségek elkerülését és kezelését célzó lehetséges intézkedésekkel is. Ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy nem ismert olyan egységes politika az összeférhetetlenség kezelésére, amelyet azonos eredményességgel lehetne alkalmazni valamennyi tagállamra és uniós intézményre. Az eredményesség érdekében ezeknek a szabályozásoknak mindig figyelembe kell venniük az egyes országok politikai, közigazgatási és jogi hátterét, a sajátosságokat, aktuális tendenciákat és kockázatokat.

5.3 Az összeférhetetlenség magyarországi szabályozása és intézményi keretrendszere

Az összeférhetetlenség magyarországi szabályozása összetett és szerteágazó. Számos ágazati jogszabály tartalmaz összeférhetlenséggel kapcsolatos rendelkezéseket a különböző közhivatalokat viselő személyek vonatkozásában, és nincs olyan törvény, amely az összeférhetetlenség általános jelentését meghatározná. E jogszabályoknak két fő sajátossága van az elemzés szempontjából: egyrészt szabályozzák az összeférhetetlenség különböző típusait (például közhivatalok együttes viselésének tilalmát, tisztséggel való visszaélés tilalmát jogosulatlan előny szerzése érdekében, vállalati vagy gazdasági tisztség viselésének tilalmát, részvényekkel vagy más tulajdoni részesedéssel rendelkezés korlátozását és bevallási kötelezettségét, méltatlansági és egyéb összeférhetetlenségi formákat), másrészt különböző mélységben határozzák meg az összeférhetetlenség szabályait.

Általánosságban elmondható, hogy a fentiek egy összetett, nehezen értelmezhető és értékelhető szabályozási környezetet teremtenek az összeférhetetlenség vonatkozásában. A szabályok gyakorlati alkalmazását nehezíti, hogy nincs a kapcsolódó jogi szabályozásról konzultációs lehetőséget biztosító központi intézmény, illetve nincs központi felügyeleti szerv. Az intézményi felügyeletet jellemzően az összeférhetetlenség gyanújába került személyt megválasztó, illetve kinevező testület vagy személy gyakorolja, központi felügyelet híján pedig könnyebben előfordulhat, hogy az ellenőrző mechanizmusok nem működnek hatékonyan (például nem folytatják le a szükséges belső vizsgálatokat).

Az összeférhetetlenségre vonatkozó hazai szabályok a közelmúltban – az előző alpontban ismertetett európai uniós változásokra figyelemmel – szigorúbbak lettek, és több helyen pontosításra kerültek.

Elemzésünk a továbbiakban elsősorban a Hatóság feladatai szempontjából különösen releváns fejlesztéspolitikai és közbeszerzési területén vizsgálja az összeférhetlenségi szabályokat és gyakorlatokat.

5.4 Összeférhetlenség kezelése a fejlesztéspolitikai keretrendszerben

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletnek a fejlesztéspolitikai intézményrendszer működésével kapcsolatos szabályokat meghatározó fejezete tartalmazza⁷⁵ mindazokat a szabályokat, amelyek a fejlesztéspolitikai intézményrendszer működését minden tekintetben áthatják. Itt kerül szabályozásra az összeférhetlenség is, önálló alcímben, biztosítva azt, hogy azok a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet alkalmazása során mindig jelen legyenek.

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet e körben végigveszi a lehetséges intézményrendszeri szerepköröket (a támogatási döntés előkészítése, az állami projektértékelés, az ellenőrzések és a kifizetés, a szabálytalansági eljárás, a jogorvoslati típusú eljárások).

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben meghatározott egyes különös összeférhetlenségi esetkörök hasonló logikát követnek. Az első pontok az objektív összeférhetlenségi okokat sorolják fel, míg utolsóként kerül szabályozásra a szubjektív összeférhetlenségi ok. Ha objektív összeférhetlenségi ok fennáll, akkor további vizsgálat nélkül meg kell állapítani az összeférhetlenséget. Ez azt jelenti, hogy az érintett személyt ki kell zárni az eljárásból, függetlenül attól, hogy milyen a tényleges érzelmi kapcsolat az érintettek között. Példaként lehet említeni, hogy az egymással rokoni viszonyban állók között nincs olyan érzelmi kötődés, amely folytán a fejlesztéspolitikai intézményrendszer munkatársa ne tudná objektív módon megítélni az ügyet, de a tisztességes eljáráshoz való ügyféli jog megköveteli, hogy az eljárás és az abban résztvevők maradéktalanul feddhetetlenek maradjanak. Így az objektív összeférhetlenségi esetkörökben a fejlesztéspolitikai intézményrendszer érintett munkatársát az eljárásból ki kell zárni, helyette más személynek kell eljárnia.

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet értelmében a támogatási döntés előkészítésében és meghozatalában nem vehet részt:

- *A támogatást igénylő.* A támogatást igénylő nem készítheti elő és nem hozhatja meg a döntést, amely alapján a saját támogatási kérelme

⁷⁵ A 2018. évi költségvetési rendelet előírásainak összeférhetlenségre vonatkozó szabályainak megfelelően a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet VI. fejezete 2022. november 30. napjával módosításra került.

kaphatna támogatást. Gyakorlatilag kizárt, hogy ilyen esetben tárgyilagos és részrehajlástól mentes döntési javaslat vagy döntés születhessen.

- *A támogatást igénylő vezető tisztségviselője és más képviselője, felügyelőbizottságának tagja, könyvvizsgálója.* A rendelet hatálya alá tartozó támogatásokat kevés kivétellel a jogi személyek vehetik igénybe. A jogi személyek cselekvőképtelenek, azonban a képviselőket ellátók vagy az érdekükben, megbízásukból tevékenykedő személyek esetében objektív érdekellentét merül fel. A jogi személyek esetén tehát a szervezeti képviselők nem járhatnak el; így gazdasági társaságok esetén az ügyvezetők, szövetkezet esetén az igazgatóság, civil szervezetek esetén szintén ügyvezető vagy ügyvezető testületek (egyesület esetén ügyvezető vagy elnökség, alapítvány esetén kurátor vagy kuratórium). Ezekről a bírósági nyilvántartásba vett jogi személy esetén a bírósági nyilvántartásból, azaz a cégjegyzékből vagy a civil szervezetek névjegyzékéből lehet tájékozódni. A közjog alapján létrehozott szervezet esetén a speciális jogállási jogszabály alapján állapítható meg a jogi személy törvényes képviselője. Pár esetlegesen előforduló példa: minisztérium esetén a miniszter, költségvetési szerv esetén annak vezetője (elnök, igazgató stb.), települési önkormányzat esetén a polgármester.

A más képviselő alatt leginkább a meghatalmazás útján létrejövő képviselőt értjük. A meghatalmazás egy olyan egyoldalú jognyilatkozat, amelynek olyasvalakitől kell származnia, aki egyébként jogosult az adott ügyben eljárni. A könyvvizsgáló a gazdasági társaságok tekintetében állást foglal arról, hogy a gazdasági társaság beszámolója megfelel-e a jogszabályoknak és megbízható, valós képet ad-e a társaság vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről, működésének gazdasági eredményeiről. A könyvvizsgáló a gazdasági társaság ügyvezetésétől független, de tevékenységét a gazdasági társaság és annak legfőbb szerve javára végzi, a gazdasági társasággal szerződéses kapcsolatban áll. Emiatt a könyvvizsgálótól sem várható, hogy tevékenysége során ne legyen tekintettel a gazdasági társaság érdekeire, így a fejlesztéspolitikai intézményrendszer oldaláról nem járhat el ilyen személy.

- *A támogatást igénylőnek a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Pmt.) 3. § 38. pontja szerinti tényleges tulajdonosa.* A Pmt. felsorolja jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, az alapítványok és a bizalmi vagyonkezelési szerződés esetében tényleges tulajdonosnak tekinthető természetes személyek körét. Ezek a személyek sokszor nem látható, illetve nem átlátható módon vannak jelen a

felsorolt szervezetek, jogviszonyok életében. Közös jellemzőjük, hogy vagy jelentős befolyást tudnak gyakorolni ezen szervezetek működésére, vagy hasznot húznak abból, vagy érdekeltek a szervezet céljának elérésében. Az összeférhetetlenség itt is objektív, nincs szükség annak vizsgálatára, hogy ezek a személyek pártatlanul és tárgyilagosan el tudnának-e járni a támogatási döntések meghozatala során.

- *A támogatást igénylővel munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy.* A munkajogviszonyban és az azzal rokon jogviszonyokban a munkáltató, a megrendelő vagy a megbízó bizonyos fokú utasítási joggal rendelkezik, a másik oldalról pedig a munkát végző a munkáért fizetésben vagy megfelelő ellenszolgáltatásban részesül. A munkát végző személy pedig a szerződés és az arra irányadó jog keretei között az őt foglalkoztató érdekében jár el. Ez ismét egy olyan eset, amely fennállása nem elfogadható az intézményrendszeri oldalról.
- *Az a személy, aki a támogatást igénylő tekintetében a támogatási kérelem benyújtását megelőző egy évben a megelőző három bekezdés szerint minősült.* E rendelkezés az időbeli dimenzióját adja meg az előzőekben felsorolt eseteknek. A még fennálló, esetleg a korábbi jogviszonyt túlélő ismeretségek, esetleg a korábbi munkahellyel összefüggő akár pozitív, akár negatív érzelmek olyan irányban befolyásolhatnák a fejlesztéspolitikai intézményrendszerben dolgozó munkatársat vagy vezetőt, amely nem megfelelő. Így a jogszabály egy éves periódust ír elő, amely alatt a munkatárs vagy vezető már képes lehet függetleníteni magát a korábbi jogviszonytól. Ha erre még akkor sem volna képes, úgy a szubjektív ok szerinti minősítés alapján kell eljárni.
- *Az előzőekben felsorolt személyeknek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szerinti hozzátartozója.* Az korábbiakban felsorolt valamennyi személy minden hozzátartozója is összeférhetetlen, a támogatási döntés előkészítésében és meghozatalában nem vehet részt, mert a pártatlan és tárgyilagos eljárás tőlük sem várható el. Az összeférhetetlen személyi kör a Ptk. szerinti hozzátartozó. Ennek a fogalomnak a tartalmát a Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja adja meg. Ezek szerint hozzátartozó a közeli hozzátartozó (a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha és a nevelőszülő és a testvér tartoznak ide), emellett az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa. A személyi kör igen széles, ugyanakkor ez biztosítja, hogy a családi-rokonsági alapú személyi összefonódások ne befolyásolják negatívan a fejlesztéspolitikai intézményrendszer eljárásait és

döntéseit, azok feddhetetlenek legyenek, a közbizalom azok jogszerűségében és szakmaiságában ne inogjon meg. Itt jegyeznénk meg, hogy a fentebb bemutatásra került, az Irányelvben minimumként definiált családi kapcsolat szélesebb körű az oldalági rokonság tekintetében. Ezek az eltérések azonban orvosolhatóak a következő pontban leírtak alapján.

- *Az a személy, akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható.* Ez a pont szubjektív összeférhetlenségi okot szabályoz. Ez az eset akkor állhat fenn, amikor az előző pontokba nem sorolható helyzetben a fejlesztéspolitikai intézményrendszer munkatársa vagy vezetője a támogatást igénylővel vagy az ő érdekében eljáró személlyel vagy személyekkel olyan viszonyt ápol, amely miatt ő nem volna képes attól függetleníteni magát, és tárgyilagos döntést előkészíteni vagy meghozni. Ilyen lehet amikor baráti, szerelmi viszony, nagyon erős szimpátia, rajongás áll fenn a fejlesztéspolitikai intézményrendszer érdekében eljáró személy és a támogatást igénylő vagy a vele összefüggésben eljáró más személyek között. De az ezzel ellentétes irányú érzelmek, gyűlölet, megvetés, lenézés vagy az ezzel rokon negatív érzelmek is alkalmatlanná tehetik a fejlesztéspolitika oldaláról eljáró személyt arra, hogy objektív döntés-előkészítő vagy döntéshozó feladatot lásson el.

Ha 2018. évi költségvetési rendelet 61. cikk (3) bekezdése szerinti valamely összeférhetlenségi ok rá nézve teljesül vagy annak kockázata vagy látszata objektíven fennáll, akkor ezen személy összeférhetlensége a szubjektív összeférhetlenségi ok alapján minősítendő. Ez az új szabályozás minden esetkörnél megjelenik.

Kivételek a támogatási döntéssel összefüggő összeférhetlenség alól

Előfordul olyan helyzet, hogy a nemzeti hatóság maga is támogatási kérelmet nyújt be. Ilyenkor biztosítani kell, hogy a támogatási kérelmet előkészítő munkatársak és vezetők, valamint az azt elbíráló személyek ne legyenek azonosak, hanem szervezeti és személyi szinten elkülönüljenek. Lehetőség szerint külön szervezeti egységnél dolgozó különböző emberek dolgozzanak a támogatási kérelmen és a támogatási kérelem benyújtását követően a támogatást igénylő szerepkörében, valamint a klasszikus például irányító hatósági szerepkörben. Ugyanez irányadó a szakpolitikai felelős tekintetében is és ugyanez igaz a területi szereplők vagy a területi szereplő többségi tulajdonában lévő gazdasági társaság esetén is.

Állami értékelőkkel összefüggő összeférhetlenségi szabályok:

Az állami projektértékelői rendszer lényege, hogy az állam belső erőforrásai révén biztosítsa a projektek értékeléséhez szükséges szakértelmet. Ez ugyanakkor

összeférhetetlen helyzetekhez vezethet, hiszen állami értékelő lehet az intézményrendszerben dolgozó személy is. Tehát egy projekt mindkét minőségében, értékelőként és például irányító hatóságnál dolgozó munkatársként is elé kerülhet. Így az értékelő az irányító hatóság oldaláról nem járhat el, mivel a saját értékelését kellene megvizsgálnia, így az érdemi kontroll elveszne. Ugyanígy a támogatást igénylő részére sem járhat el, mivel a feladata a projektjavaslat tárgyilagos, részrehajlástól mentes értékelése. Azaz semmilyen szerepkört nem tölthet be a támogatást igénylő érdekkörében úgy, hogy az ne kérdőjelezné meg az értékelés objektivitását. Ezekre tekintettel, ha valaki egy ügyben állami projektértékelő, akkor ő más szerepkörben nem járhat el, és ez fordítottan is tiltott, azaz aki az ügyben bármilyen szerepkörben – akár a támogatást igénylő, akár a fejlesztéspolitikai intézményrendszer oldaláról – érdemben eljár, nem lehet állami projektértékelő. Hasonló viszonyrendszer áll fenn a közbeszerzési értékelést végző személyek között azzal, hogy a megítélés szubjektív alapú. Nem végezhet közbeszerzési értékelést olyan személy, akitől az ügy elfogulatlan megítélése nem várható el.

A szabálytalansági eljárással összefüggő összeférhetlenségi szabályok és kivételek:

A szabálytalansági ügyek komoly téttel bírnak: a kedvezményezett szempontjából a támogatás megtarthatósága, a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szempontjából a jogellenes forrásfelhasználás megakadályozása, az Európai Unió és Magyarország, mint tagállam számára a pénzügyi érdekeik megóvása a tét. Az első személyi kör ezért ez esetben a szokottnál tágabb. A jogalkotó egy körben kezeli a kedvezményezettet azokkal a személyekkel, akiknek a jogára vagy kötelezettségére a szabálytalansági döntés kihathat. A projekt ekkor már a megvalósítás fázisában van, valószínűsíthetően szerződéses viszonyok és pénzügyi kötelezettségek határozzák meg. A kedvezményezettnek lehetnek konzorciumi partnerei, vagy köthetett szállítókkal szerződéseket. Így a kedvezményezett partnerei is érdekeltek abban, hogy a projekt a finanszírozást megtarthassa. Emiatt szükséges az érdekeltekkel kibővíteni azt a személyi kört, amelyre a további rétegek épülnek. A szubjektív okra épült ebben az esetben is az uniós összeférhetlenségi szabály beemelése. Kivételként itt is az irányító hatóság vagy a szakpolitikai felelős jelenik meg, mint a szabálytalansági ügy egyik oldala, így csak a megfelelő szervezeti és személyi elkülönítés megvalósulása esetén járhat el a munkatárs.

A jogorvoslati eljárásokban érvényesülő összeférhetlenségi szabályok:

Egy jogorvoslati eljárás akkor tud érdemi lenni, ha más személyek vizsgálják meg a benyújtott kifogást vagy szabálytalansági döntés elleni jogorvoslati kérelmet, mint aki az alapjául szolgáló döntést hozta. Ha azonos személy vizsgálná meg, mint aki a

támadott döntés meghozta vagy azt előkészítette, akkor feltételezhetően nem gondolna mást az ügyről, vagy eleve védekező helyzetből vizsgálná a döntését támadó kérelmet. Ez a helyzet pedig kioltaná a jogorvoslati eljárás lényegét. Ez alapozza meg annak a személynek a kizárását a döntés felülbírálatából, aki az alapügyi döntésben részt vett.

A kifogást és a szabálytalansági döntés elleni jogorvoslati kérelmet az alapügyi döntést meghozó szervhez kell benyújtani, aki rendelkezik az önrevízió jogával. Ha az eljáró szerv a benyújtott jogorvoslati kérelem nyomán úgy ítéli meg, hogy a döntése jogsértő volt, akkor saját hatáskörben korigálhatja azt: visszavonhatja vagy módosíthatja. Ha a korábban eljáró szerv úgy ítéli meg, hogy döntése jogszerű, úgy garanciális elemként érvényesül, a jogorvoslati szervhez történő felterjesztés kötelezettsége.

A közreműködő szervezetekre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok:

A közreműködő szervezet az irányító hatóság részéről ráruházott jogokat gyakorolja. Így abban a helyzetben, ha a közreműködő szervezet a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett pozíciójába kerül és összeférhetetlennek minősül, indokolt a rá átruházott jogosítványokat az irányító hatósághoz visszaszámaztatni. A rendelkezés a már ismert logikára épül a közreműködő szervezet vonatkozásában. A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a közreműködő szerv egészével szemben is alkalmazza a szubjektív összeférhetlenségi okot, amit a közreműködő szervezet működésének egészét meghatározó személyek tevékenységén és a működésre gyakorolható hatásán keresztül indokolt megítélni. Ebben az esetben is ez az ok szolgálhat jogcímmül a 2018. évi költségvetési rendelet 61. cikk (3) bekezdés szerinti összeférhetlenség alkalmazásához. A közreműködő szervezet munkatársai, volt munkatársai és az ő rokoniak csak akkor jelentenek a közreműködő szervezet egészére vonatkozó kizárási okot, ha a közreműködő szervezetnek nincs olyan munkatársa, aki tárgyilagosan az ügyben el tud járni. Ha van ilyen munkatárs, akkor az ügyet át kell részére adni és a közreműködő szervezet egésze nem minősül összeférhetetlennek.

Eljárás az összeférhetetlen helyzet megszüntetése iránt – az érintett bejelentése:

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplőinek többségére igaz, hogy nem összeférhetetlen, az összeférhetetlen állapot a munkatárs esküjéből és az ő foglalkoztatására irányuló jogviszonyból következő természetes állapot. Az összeférhetlenségi nyilatkozattételi kötelezettség és annak tartalma bármikor változhat a gyakorlatban, ezért időtálló és garanciális jellegű ez a szabályozás, amely alapján jeleznie kell a munkatársnak, ha az összeférhetlenség valamely oka felmerülne rá nézve. Ekkor viszont alapvető kötelezettsége, hogy megjelölje, mely

jogszabályi okból nem járhat el. Aki maga bejelenti az összeférhetetlenséget, az ügyben semmilyen érdemi intézkedést nem tehet. Ez a megelőzés kiemelkedő eleme, a bizalom alapja.

Eljárás az összeférhetetlen helyzet megszüntetése iránt – eljárás külső bejelentés alapján:

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 50/A. § (1) bekezdése alapján „Bárki jogosult bejelenteni a www.palyazat.gov.hu oldalon, ha az ügyben összeférhetlenséget észlel”. Ezeket a bejelentéseket a BEII vizsgálja ki. A BEII köteles a döntését indokolni, elősegítve ezzel a jogbiztonságot és az átláthatóságot. Nem kell indokolnia az elutasítást, ha a bejelentés változatlan tényállás mellett ismételten, nem összeférhetetlen személlyel szemben tették vagy az nyilvánvalóan alaptalan. Összeférhetetlenség megállapítása esetén a BEII jelentését megküldi a fejlesztéspolitikai intézményrendszer érintett szereplője részére.

Eljárás az összeférhetetlen helyzet megszüntetése iránt – a hivatalbéli eljárás:

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer kiemelt feladata az összeférhetetlenség megelőzése, felmerülése esetén a helyzet megoldása. Ezért a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplője hivatalból vizsgálja, hogy összeférhetetlen személy az ügyben ne járjon el, folyamatosan ügyelnie kell a saját eszközeivel és tudásával arra, hogy ne alakulhassanak ki összeférhetetlen helyzetek. Amennyiben pedig ez felmerül, akkor az összeférhetetlenségi ügyet soron kívül kell elintézni.

A hivatalbéli eljárás része, hogy gondoskodni kell az ügyben eljáró más személy kijelöléséről. Ha a munkatárs maga jelentette be az összeférhetetlenségét vagy az irányító hatóság eljárása során az felmerül, vagy külső bejelentésre elismerte azt, úgy az ügy más munkatársra való azonnali átszignálással kezelhető. Amennyiben az összeférhetetlenség megállapításra került, szükséges megvizsgálni, hogy ez hatással volt-e az ügy egészére vagy meghatározott, az összeférhetetlen személy által végzett cselekményekre. Amennyiben szükséges és lehetséges, az eljárási cselekmény megismételhető vagy helyesbíthető. Bizonyos érdemi eljárási cselekmények és hatásuk esetében azonban drasztikusabb intézkedéseket kell hoznia a döntéshozónak. Ilyenek lehetnek: • a támogatási döntést visszavonja, • a támogatási szerződéstől eláll, • a támogatási szerződést módosítja, • szabálytalansági eljárást kezdeményez, • kezdeményezi a Rendelet 43/A. § c) pontjában meghatározott jogszabály szerinti felelősségre vonást, • büncselekmény elkövetésének gyanúja esetén feljelentést tesz.

A nyilatkozatok új rendszere:

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 52/A §-a jelentős változásokat hozott az összeférhetlenségi nyilatkozatok tárgyában. Ezek alapján a tágran vett fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplői általános és érdekeltségi nyilatkozatot tesznek, továbbá az egyes eljárási cselekmények megkezdése előtt eseti nyilatkozatok megtételére is kötelesek. Az általános összeférhetlenségi nyilatkozatot nem egy konkrét ügy (pl. a munkatárs által elvégzendő feladatban érintett támogatást igénylő, kedvezményezett) vagy eljárási cselekmény előtt kell tenni. A nyilatkozat a vonatkozó jogszabályokban részletezett összeférhetlenségi helyzetek, körülmények megismerésére, tudomásul vételére és annak vállalására szolgál. Ezzel a munkatárs vállalja az összeférhetlenségi helyzet elkerülését és azt, hogy összeférhetlenség észlelése esetén annak megszüntetése érdekében megteszi a szükséges lépéseket. Az intézményrendszer munkatársainak érdekeltségi nyilatkozatot is kell kitölteni, és ezt változás esetén aktualizálni kell. Az érdekeltségi nyilatkozat tartalma a bizottsági Iránymutatás (6.3. pontja) alapján került meghatározásra. A kitöltőnek 5 évre visszamenőleg kell az érdekeltségeiről nyilatkozni (mint pl. a gazdasági társaságban fennálló tisztség vagy érdekeltség, betöltött pozíciókról, stb.). Igen széles körben kerül meghatározásra és vizsgálatra az érdekeltség. Az érdekeltségi nyilatkozat első pontja gyakorlatilag megegyezik a vagyonyilatkozat érdekeltségekre vonatkozó részével, azzal az eltéréssel, hogy 5 évre visszamenőlegesen kell az adatokat megadni, valamint az egy háztartásban élők érdekeltségeiről nem kell nyilatkozni. Az eseti nyilatkozatot az adott eljárási cselekmény (pl. jogosultsági ellenőrzés, támogatási kérelem értékelése, kifizetési kérelem, beszámoló elbírálása) megtétele előtt kell megtenni. Ezt az eljárási cselekmények lefolytatását és dokumentálását segítő rendszerben teszik meg az érintettek (EUPR) az adott eljárási cselekmény megkezdését megelőzően. A munkatárs feladata, hogy a nyilatkozatot értelemszerűen kitölti, összeférhetlenségi helyzet fennállása esetén az összeférhetlenség körülményeit részletezi. Nyilatkozat hiányában vagy összeférhetlenség fennállása esetén az adott eljárási cselekményt nem lehet elvégezni. A nyilatkozatokat 5 évig szükséges megőrizni. A BEII vizsgálja a nyilatkozatok valóságtartalmát mintavételesen, az összeférhetlenségi nyilatkozat benyújtására kötelezettek számának legalább 5%-ra kiterjedő ellenőrzéssel. A rendelet az összeférhetlenség minden oldalról történő biztosítása érdekében a kedvezményezettek, a szállítók, az alvállalkozók és a projekt előkészítésében és megvalósításában részt vevők számára is előírja az összeférhetlenségi nyilatkozattételi kötelezettséget. A kötelezettség az Iránymutatás szerinti esetekben áll fenn.

5.5 Összeférhetetlenség kezelése a közbeszerzési rendszerben

Az uniós jog bevezetőben ismertetett fejlődése szükségessé tette a magyar közbeszerzési szabályozás összeférhetetlenségre vonatkozó előírásainak felülvizsgálatát.

A Kbt. 25. §-a szabályozza a közbeszerzések területén az összeférhetetlenség, és ehhez kapcsolódóan a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kezelésére vonatkozó szabályokat.

A Kbt. 2022. október 11-én hatályba lépett módosítása alapvetően hozzáigazította a közbeszerzési szabályozást a 2018. évi költségvetési rendelethez valamint az ennek alkalmazása kapcsán kiadott Bizottsági Iránymutatáshoz. 2022 nyarán a közbeszerzésért felelős miniszter által kiadott, a közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról szóló közleménye is felülvizsgálatra került az előzőekre figyelemmel.

A magyar szabályozás mindezek következtében követelményként nevesíti az összeférhetetlenségi helyzetek megelőzésén túl az ajánlatkérők feltárási és orvosolási kötelezettségét is, továbbá szakított azzal a megközelítéssel, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő nevében eljáró, illetőleg az ajánlatkérő által az eljárás előkészítésébe, valamint lefolytatásába bevont személyeknek a közbeszerzési eljárások kapcsán elegendő volt egy összeférhetlenségi nyilatkozatot csatolni. Az uniós követelményeknek megfelelően a Kbt. rögzíti, hogy ha e személyek a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó több folyamatban (eljárás előkészítése, ajánlatok és részvételi jelentkezések bírálata, a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló döntés meghozatala) is részt vesznek, az érintett személyeknek a nyilatkozatot valamennyi folyamathoz kapcsolódóan meg kell tenniük. Ily módon hatékonyabban biztosítható, hogy pl. az eljárás előkészítése során még nem feltétlenül nyilvánvaló összeférhetlenségi helyzetek is feltárásra és kezelésre kerüljenek.

Maga a jogszabály nem rögzíti, hogy hány alkalommal és az eljárás mely pontján szükséges megtenni az összeférhetlenségi nyilatkozatokat, ami sok kérdést vetett fel a jogalkalmazók részéről, de 2023. május 25-én [a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről szóló 1118/2023. (III.31.) Korm. határozatban (Cselekvési Terv) rögzített 2023. december 31-i határidőt lényegesen megelőzően] kiadásra került a Közbeszerzési Hatóság

keretében működő Tanács útmutatója az összeférhetetlenséggel kapcsolatban, amely egyéb mellett ebben a kérdésben is javaslatot fogalmaz meg.

A Hatóság hangsúlyozza, hogy a jogalkotói szándékra figyelemmel a közbeszerzési eljárásba bevont személyeknek minden folyamathoz kapcsolódóan meg kell tenniük nyilatkozatukat, és erre az adott személy bevonásakor kell először sort keríteni, ezért az első nyilatkozatoknak is ebben az időpontban kell megszületniük. Az Útmutató megállapítja, hogy adott esetben egy, az eljárás előkészítésébe is bevont személy tekintetében elegendő lehet két nyilatkozat megtétele, de megemlíti azt is, hogy a közbeszerzési eljárás egyéb folyamataihoz kapcsolódóan is javasolt lehet az összeférhetetlenségi nyilatkozat bekérése, különösen akkor, ha az összeférhetetlenség során vizsgálandó körülményekben időközben változás állt be, melyet előidézhethet az is, ha a bírálati cselekmények eredményeképpen változik a gazdasági szereplők (kapacitást nyújtó szervezetek/alvállalkozók) köre.

Az Útmutató kiemeli, hogy az összeférhetetlenségi nyilatkozatok célja, hogy az érintett személyek minden releváns folyamat vonatkozásában felelősen nyilatkozzanak az ajánlatkérők felé. Ez utóbbi feltétele – amint arra az Útmutató ugyancsak utal –, hogy az összeférhetetlenségi nyilatkozatot tevő személyek tisztában legyenek a nyilatkozat tartalmával és ne pusztán egy adminisztratív többlet követelményként tekintsenek rá, és akár a közbeszerzési eljárás felelőse szóban is tájékoztassa a bevont személyeket a nyilatkozat tartalmát, jelentőségét, következményeit illetően.

Az Útmutató részletezi az összeférhetetlenségi nyilatkozat javasolt tartalmi elemeit, de célszerű lenne összeférhetetlenségi nyilatkozatmintákat kiadni, amelyek megfelelő felvilágosítást, kitöltési útmutatót is tartalmaznak a nyilatkozattételre kötelezett személyek tekintetében. Annak érdekében, hogy ezek a nyilatkozatok megfelelő időben és tartalommal kerüljenek megtételre, ezért javasolt lenne ezek bekérését a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan automatizálni, informatikai eszközökkel is támogatni, és első körben ezek alkalmazását az Európai Unió forrásból megvalósuló közbeszerzések tekintetében kötelezővé tenni.

A Kbt. – a módosító rendelkezésekhez készített miniszteri indoklásra is figyelemmel – a korábbiaknál jelentősebb proaktivitást és aktivitást vár el az összeférhetetlenség kezelése tekintetében az ajánlatkérőktől, és változatlanul rögzíti, hogy az összeférhetetlenséggel érintett személynek azonnali bejelentési kötelezettsége áll fenn az ajánlatkérő irányában, ha tekintetében összeférhetetlenség vagy annak kockázata merül fel. Az ajánlatkérő felelőssége annak vizsgálata és eldöntése, hogy az eljárásba bevont személy által adott esetben bejelentett körülményre tekintettel

fennáll-e az összeférhetetlenség. Az összeférhetetlenség bejelentése nem jelenti tehát automatikusan annak fennállását.

A Kbt. nem részletezi a bejelentésre vonatkozó előírásokat, sem a vizsgálat rendjét. Az Útmutató kitér az előzőekre is, azt javasolva, hogy a közbeszerzési szabályzatban kerüljenek rögzítésre ezen részletszabályok. Figyelemmel arra, hogy az összeférhetetlenségi helyzetek leghatékonyabban a megelőzéssel kezelhetők, kiemelten fontos lenne az érintettek megfelelő felkészítése, tájékoztatása a tekintetben is, hogy kiknek milyen tartalommal, mikor kötelesek eleget tenni bejelentési kötelezettségüknek. Az uniós jogból következően olyan felettes hatáskörébe szükséges utalni a döntést, aki megfelelően képes megítélni az összeférhetetlenség fennállását és az esetleges további lépéseket. Tekintettel az összeférhetetlenségi kérdéskör fontosságára, javasolt a Kbt. közbeszerzési szabályzatra vonatkozó előírásait kiegészíteni az összeférhetetlenség bejelentésére és kezelésére vonatkozó előírásokra utalással.

Az összeférhetetlenség bejelentése és vizsgálata azért kiemelkedő jelentőségű, mert a közbeszerzési szabályok megsértése pénzügyi korrekciókat vagy a jogorvoslat egyéb formáit eredményezheti, mivel az Európai Unió forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén a Bizottság az alkalmazandó közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló, ún. COCOF⁷⁶ útmutatója pénzügyi átalánykorrekciókat irányoz elő meg az összeférhetetlenséggel kapcsolatos esetekben, „ha a 2014/24/EU irányelv 24. cikke (vagy a 2014/23/EU irányelv 35. cikke vagy a 2014/25/EU irányelv 42. cikke) szerint nem közzétett vagy nem megfelelően orvosolt összeférhetetlenséget tárnak fel, és az érintett ajánlattevő sikeresen elnyerte az adott szerződés(ek)e)t”.

A Bizottsági iránymutatás szerint a nem közzétett és nem megfelelően orvosolt összeférhetetlenség a következőkre vonatkozik:

- i. az érintett személy azon kötelezettségére, hogy előzetesen közzétegyen bármely vélelmezett összeférhetetlenséget, és
- ii. az ajánlatkérő szerv azon kötelezettségére, hogy annak orvoslására irányuló intézkedéseket tegyen az ilyen helyzetek kezelésére.

A nem közzétett, azaz nem bejelentett és nem kivizsgált összeférhetetlenség 100%-os pénzügyi korrekciót von maga után.

⁷⁶ A Bizottság határozata az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról (C(2019) 3452 final, 2019. május 14.).

A Kbt. jelenleg hatályos összeférhetlenségi szabályaihoz készített miniszteri indokolás hivatkozva az Európai Bizottsági Iránymutatásra felhívja a figyelmet arra, hogy „az érdekeltségi nyilatkozatok alkalmazása akkor hatékony, ha azokhoz a hamis nyilatkozatok azonosítását célzó ellenőrzés is társul. Ilyen ellenőrzésre sor kerülhet különösen a más információforrásokkal való összevetés útján, így például a cégnyilvántartásban nyilvánosan elérhető adatok alapján az ajánlatkérő ellenőrizheti, hogy talál-e kapcsolatot az ő részéről az eljárásban részt vevő személyek és az ajánlattevők között vagy részletesebb nyilatkozatot is kérhet az ajánlatkérő a bevont személyektől pl. üzleti érdekeltségeikről. A nyilatkozatok valóságtartalmának ellenőrzésének módjáról az ajánlatkérő a közbeszerzési szabályzatában rendelkezhet.”

A Kbt. maga az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzési kötelezettségéről és az érdekeltségi nyilatkozatokról nem rendelkezik, de a korábban említett Hatósági Útmutató részletezi az ezekre vonatkozó követelményeket. Kérdéses, hogy önmagában a jogszabályi erővel nem bíró Útmutató elegendőnek bizonyul-e ahhoz, hogy általánossá tegye az ajánlatkérők körében az érdekeltségi nyilatkozatok bekérését és az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzését (még ha ehhez megfelelő tájékoztatási kampány is társul). Indokolt, hogy a közbeszerzésért felelős miniszter vizsgálja meg a gyakorlati megvalósítást a jogalkalmazók körében, és szükség esetén kerüljön sor a követelmények jogszabályban történő rögzítésére. Előzőekhez kapcsolódóan javasoljuk, hogy a Közbeszerzési Hatóság az általa végzett ellenőrzések körében kiemelt figyelmet fordítson az Útmutatóban rögzítettek vizsgálatára.

Az érdekeltségi nyilatkozatok a vagyonyilatkozatokhoz hasonlíthatók, azzal, hogy ezekben értelemszerűen kizárólag a közbeszerzési eljárásba bevont személyek, illetve hozzátartozóik gazdasági érdekeltségeire vonatkozó információkat kell közölni. Megfontolandó, hogy nemzetközi joggyakorlatokat alapul véve a vagyonyilatkozati rendszer és az érdekeltségi nyilatkozati rendszer kerüljön összekapcsolásra, a nyilatkozattétel és a nyilatkozatok ellenőrzésének elektronikus támogatása mellett (ld. ehhez a jelen jelentés vagyonyilatkozati részének megállapításait is). Ezáltal a vagyonyilatkozattételre kötelezett személyek körében megvalósítható lenne az érdekeltségi nyilatkozatok szisztematikus ellenőrzése, míg a további – vagyonyilatkozati kötelezettség alá nem eső – személyek esetében az egyes ajánlatkérők hatáskörébe utalva kerülhetne sor az érdekeltségi nyilatkozatok szűrőpróbaszerű ellenőrzésére. A szűrőpróbaszerű ellenőrzés körébe vont nyilatkozatok kiválasztásához indokolt lenne indikátorok rendelkezésre bocsátásával támogatni az ajánlatkérőket. A fentebb említett, összekapcsolt vagyonyilatkozati/érdekeltségi rendszerben közölt adatok ellenőrizhetősége

érdekében ezen személyek (ideértve a vagyonyilatkozatuk szerint érintett hozzátartozóik) vonatkozásában lekérdezhetőek legyenek minimálisan a cégnyilvántartásban, egyéni vállalkozói nyilvántartásban, illetve a tényleges tulajdonosi nyilvántartásban szereplő gazdasági érdekeltségi adatok.

Az európai uniós források kapcsán elvárás, hogy az ajánlatkérő adatbányászati eszközök alkalmazásával ellenőrizze a megtett összeférhetlenségi és kapcsolódó érdekeltségi nyilatkozatok tartalmát, mivel ezek hiányában – ahogy arra fentebb már hivatkoztunk – nem lehet biztosítani a rendszer megfelelő működését. Értelemszerűen nem mellőzhető – amint arra a Hatósági Útmutató is utal – a sajtóhírek, interneten elérhető információk ellenőrzése sem. A nyilatkozatot bekérése, illetve kezelése tekintetében természetesen különös figyelmet kell fordítani a GDPR előírások érvényesítésére.

A kialakuló gyakorlati tapasztalatok alapján ugyancsak vizsgálatot igényel majd, hogy megfelelőnek tekinthető-e a Kbt.-ben, illetve a Hatósági Útmutatóban rögzített azon hozzátartozói kör meghatározása, akikre az összeférhetlenségi nyilatkozattételi kötelezettség kiterjed. A gyakorlati megvalósíthatóságot is figyelembe véve nem kétséges, hogy ésszerű határt szükséges szabni arra vonatkozóan, hogy egy közbeszerzési eljárás előkészítésébe vagy lefolytatásába bevont személy tekintetében mely személyi körre szükséges az összeférhetlenségi nyilatkozat megtétele. A Kbt. 25. § (5) bekezdése szerinti összeférhetlenségi vélelemben hivatkozott hozzátartozó fogalom tekintetében a Hatósági Útmutató a Ptk. szerinti hozzátartozó fogalmat veszi alapul, ami meglehetősen tág kategória, de a szabályozás, illetve az Útmutató nem említi a Bizottsági Iránymutatásban nevesítettek közül pl. a keresztszülőket, jóbarátokat, szomszédokat. Kérdéses, hogy mennyire lenne életszerű ezen személyekre is kiterjeszteni a nyilatkozattételi kötelezettséget, ugyanakkor fontos lenne olyan közbeszerzési kultúra megteremtése, amelyben a bevont személlyel fennálló szoros kapcsolatra figyelemmel ezekben az esetekben is automatikus lenne a pártatlanság hiányának jelzése. A Kbt. 25. § (4) bekezdése szerint ugyanis összeférhetlenség áll fenn akkor, ha az ajánlatkérő részéről az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont vagy az eljárás eredményét befolyásolni képes személy – ide értve a közbeszerzési szolgáltatót, valamint az általa foglalkoztatottakat is – közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági *vagy egyéb személyes érdekeltséggel* rendelkezik, amely úgy tekinthető, hogy befolyásolja funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlását.

A Miniszteri Indokolás alapján „a (4) bekezdés szerinti összeférhetlenség minden olyan helyzetet magában foglal, ahol valamely olyan objektív körülmény áll fenn, amely befolyásolja az adott személy vagy szervezet függetlenségébe és

pártatlanságába vetett bizalmat. Az összeférhetetlenség tehát egy olyan helyzet (pl. az értékelésben részt vevő személy és az egyik ajánlattevő vállalkozás tagja közötti rokonság), amely egy objektivizált mérce szerint alkalmas arra, hogy akadályozza az érintett személy vagy szervezet pártatlan feladatellátását. Nem szükséges azonban, hogy az ajánlatkérő részéről eljáró személy valóban elfogultan járjon el és szintén nem szükséges szándékos cselekmények bizonyítása az érintettek részéről. Ha bebizonyosodik, hogy az ajánlatkérő részéről eljáró személy ténylegesen felhasználta pozícióját annak érdekében, hogy kedvezzen valamelyik gazdasági szereplőnek, az már korrupciós cselekménynek vagy más súlyos kötelességszegésnek is minősülhet.”

Az összeférhetetlenségi előírások megfelelő értelmezését a széles körben lebonyolításra kerülő képzések segíthetik, amelyeket a Cselekvési Terv is előír. A képzések hatékonysága feltételezi a személyi kör, a tematika, valamint a képzési formák szakmailag megalapozott módon történő megválasztását.

A hazai közbeszerzési szabályozás és az Útmutató nem foglalkozik az ún. forgóajtó jelenséggel, vizsgálatot igényel, hogy a módosított jogszabály alkalmazásának gyakorlati tapasztalatait figyelembe véve e tekintetben nem szükséges-e a szabályozás, illetve az Útmutató kiegészítése.

5.6 Az ellenőrzési rendszer megerősítése az összeférhetetlenség kezelése érdekében

5.6.1 Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság (BEII)

A Magyar Kormány a 224. mérföldkőben (C9R22.) vállalta a BEII létrehozását az uniós támogatások végrehajtása során az összeférhetetlenségek ellenőrzésének megerősítése érdekében. A mérföldköveket a jóváhagyásról szóló bizottsági javaslat melléklete⁷⁷ tartalmazza.

A BEII az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XXVIII. törvény alapján jött létre 2022. október 10. napján.

A BEII feladatkörébe tartozik többek között:

- Elvégzi az összeférhetetlenségi nyilatkozatok és az érdekeltségi nyilatkozatok mintavételes ellenőrzését, valamint kivizsgálja az összeférhetetlenség megállapítására irányuló bejelentéseket; Az érvényességi ellenőrzések

⁷⁷ Európai Bizottság - Tanács Határozata - Javaslat Magyarország Helyreállítási és Ellnállóképességi terve értékelésének jóváhagyásáról {SWD(2022) 686 final}

mintavétele szempontjából az uniós támogatások végrehajtásában részt vevő intézményrendszer két fő részre különül:

- A FAIR rendszerbe, azaz Magyarország fejlesztéspolitikai nyilvántartási és menedzsment rendszerébe adatot szolgáltató szereplők;
 - a FAIR rendszeren kívüli szereplők, például 2014–2020 időszak a Vidékfejlesztési Programmal, pénzügyi eszközökkel, Belügyi Alapokkal foglalkozók;
- Azonosítja továbbá a lehetséges összeférhetlenségi helyzeteket, ennek keretében kockázatelemzést végez;
 - Gondoskodik a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplőinek az összeférhetlenségi helyzetek elkerülésével kapcsolatos tudatossága növeléséről;
 - Anonim bejelentőrendszert működtet;
 - Kapcsolatot tart és együttműködik a nemzetbiztonsági szolgálatokkal és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervekkel.

A BEII a tevékenységéről évente beszámol a Hatóságnak.

A tárgyi jelentés elkészítése kapcsán a Hatóság megkereste a BEII-t, hogy az eddigi tapasztalataik alapján milyen főbb kihívásokat látnak az összeférhetlenségi szabályok értelmezése és gyakorlati alkalmazása és ellenőrzése terén.

A BEII az alábbi gyakorlati tapasztalatokról számolt be:

- A szállítók és az alvállalkozók összeférhetlenségi nyilatkozattételi kötelezettsége kapcsán, a fejlesztéspolitikai intézményrendszer gyakorlati tapasztalatai alapján felmerültek olyan esetkörök, amelyek esetén az összeférhetlenségi nyilatkozat előírása aránytalanul nagy terhet ró a kedvezményezettre, szállítóra. A Bizottsággal kialakított hazai szabályozás azonban nem enged eltérést, minden szállítónak és minden alvállalkozónak nyilatkozatot kell tenni. Ide tartoznak a kisértékű beszerzésekhez kapcsolódó költségek, a kisebb értékű szóbeli megállapodásokhoz kapcsolódó költségek elszámolása, a webáruházban, a szokásos fogyasztási cikkek vételárának, a közszolgáltatások költségeinek, valamint a közösségi közlekedés díjának elszámolhatósága. Sok esetben a szállító, illetve az alvállalkozó elérése is problémás.
- A kötelezettek által tett – Európai Bizottság Iránymutatásra figyelemmel készített – személyes kapcsolatokra vonatkozó nyilatkozat (kérdőív) adattartalma valóságának ellenőrzésére a jelenleg rendelkezésre álló

eszközökkel (közhiteles vagy nyílt adatbázisok) csak korlátozottan lehetséges, továbbá a kötelezetről a Kit. 29/B. § (3d) bekezdése alapján olyan tág adatkörök bekezdésére kerül sor, amelynek hiányos megadása esetén a rosszhiszeműség egyértelműen nem megállapítható.

- A kötelezettek által összeférhetlenségi és érdekeltségi nyilatkozatok valóságtartalmának ellenőrzéséhez kialakított vizsgálati metodika a rendelkezésre álló jogszabályi keretek mentén kerül kialakításra, amely adathiány esetén időigényessé teszi az ellenőrzést;
- A problémára megoldásként szolgálhat, hogy a BEII a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Nytv.) szerinti nyilvántartásból adatokat vegyen át a törvényben meghatározott feladatai ellátásához, amely hozzájárulna az összeférhetlenségi esetek hatékonyabb feltárásához, továbbá az Európai unió pénzügyi érdekeinek eredményes védelméhez. A BEII tájékoztatása szerint a jogszabály módosítása folyamatban van;
- Az eseti összeférhetlenségi nyilatkozatok megtétele és azok elérhetősége jelentős eltéréseket mutat a különböző szervezetek/programok esetében (sok esetben papír alapú nyilatkozattételre kerül sor, míg az EUPR-ben dolgozók esetében az érdemi eljárási cselekmény elvégzése során a nyilatkozattételi kötelezettséget a rendszer kikényszeríti). Az ellenőrzés hatékonyságának növelése érdekében szükséges a fent említett FAIR rendszer további fejlesztése és a papír alapú nyilatkozatok fokozatos kiváltása;
- A BEII felhívta a figyelmet, hogy az adatbázisokhoz történő célirányos hozzáférés jelentősen megkönnyítené az összeférhetlenségi vizsgálatokat, a kockázatelemzéseket, illetve növelné a szervezet hatékonyságát. ennek keretében célszerű az uniós támogatások kezelésére szolgáló informatikai rendszerek fejlesztésének kezdeményezése.

5.6.2 Integritás Hatóság

Az Európai Bizottság egyik központi elvárása a 160. mérföldkőben került rögzítésre az uniós támogatás magyarországi végrehajtásával kapcsolatos csalás, összeférhetlenség és korrupció megelőzésével, feltárásával és korrekciójával megbízott Hatóság létrehozása. Az Eufetv.3. §-a alapján a Hatóság minden olyan esetben fellép, ahol álláspontja szerint valamely, az európai uniós források felhasználása vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet, ideértve a szerződéskötőt is, nem tette meg a szükséges lépéseket olyan

összeférhetetlenség, megelőzésére, felderítésére és kijavítására, amely érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata felmerül.

Az Eufetv. alapján az összeférhetetlenség ellenőrzése kapcsán a Hatóság feladatai különösen az alábbiak:

- A Hatóság jogszabályban meghatározottak szerint ellenőrzi az európai támogatásokat auditáló szerv, valamint a BEII foglalkoztatottjai által megtett összeférhetetlenségi nyilatkozatokat (5. § (4) bekezdés);
- A Hatóság ellátja a kormányzati igazgatásról szóló törvényben meghatározott feladatokat a BEII működésével összefüggésben (5. § (5) bekezdés);
- A BEII a Hatóság kérésére haladéktalanul biztosítja a Hatóság részére a BEII által kezelt összeférhetetlenségi nyilatkozathoz és érdekeltségi nyilatkozatokhoz, valamint valamennyi, a Hatóság jogkörének gyakorlásához szükséges irathoz való hozzáférést (5. § (5a) bekezdés).

A Hatóság az összeférhetetlenség ellenőrzésével kapcsolatos tapasztalatairól a 2023. évről szóló jelentésében tud részletesen beszámolni.

6. Vagyonnyilatkozati rendszerek

6.1 Összefoglaló

A köztisztviselők vagyonnyilatkozatainak közzététele fontos eszköz lehet a korrupció megelőzésében és a jogellenes vagyongyarapodás felderítésében, közvetve pedig jelentősen hozzájárulhat a közbizalom növeléséhez.

Az Eufetv. vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos rendelkezései ugyanazt az elemzési feladatot írják elő a Hatóságnak 2023. június 30-i, valamint december 31-i határidővel. Ugyan a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében a nyilvános vagyonnyilatkozatok jogszabályi háttere a 2022–2023. évek során többször módosult, az Igazságügyi Minisztériumtól kapott tájékoztatás alapján 2023. második felében további módosítás várható a vagyonnyilatkozatok kapcsán. Integritásjelentésünk elkészítésekor az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetések még folyamatban vannak.

Mindezek alapján a Hatóság jelen Integritásjelentése keretében elsősorban a vagyonnyilatkozati rendszer leíró bemutatását végzi el: a nemzetközi és hazai szabályozási keretek kialakulását, működését, hatályát, ellenőrzési folyamatait, valamint az elmúlt években történt magyar törvénymódosításokat mutatja be. A 2023. december 31-ig elkészítendő eseti jelentésében a Hatóság más országok gyakorlatait vizsgálja meg, és keres (amennyiben ilyenek léteznek) olyan jó gyakorlatokat, amelyeket a hazai környezetbe is érdemes lehet átültetni. Ezen nemzetközi példák és saját elemzések alapján fog a Hatóság javaslatokat tenni annak érdekében, hogy a vagyonnyilatkozati rendszer a célját és a funkcióját hatékonyan láthassa el, megfelelően betölthesse társadalmi hasznosságát és hozzájáruljon a közélet tisztaságához.

A Hatóság fenntartja a magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékeléséről szóló jelentésében⁷⁸ leírtakat, miszerint kiemelten fontos a vagyonnyilatkozatok ellenőrzési rendszerének erősítése, valamint megfelelő visszatartó erejű, konzisztensen és konzekvensen alkalmazott szankciós rendszer bevezetése. A gyakorlatban a vagyonnyilatkozatok ellenőrzése csupán a bevallási kötelezettség teljesítésére terjed ki, annak tartalmi ellenőrzése automatikusan nem valósul meg. Sőt, a nem nyilvános vagyonnyilatkozatok esetében a vagyonnyilatkozatok őrzéséért felelős is csak kivételes esetben ismerheti meg annak tartalmát: ha döntenie kell vagyonosodási vizsgálat elrendeléséről.

⁷⁸ Integritás Hatóság: A magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése, 2023.03.31.

Az Eufetv. 5. § (6)-(7) bekezdései a Hatóság számára is rögzítenek bizonyos vagyonyilatkozat-ellenőrzési feladatokat. A feladat elvégzéséhez szükséges jogkörök pontosításáról – és ahol szükséges – bővítéséről szóló törvénymódosítási javaslatot a Hatóság elkészítette és eljuttatta az Igazságügyi Minisztériumnak.

6.2 Vagyonnyilatkozati rendszer célja

Az OECD a vagyonnyilatkozatok terén meglévő gyakorlatok elemzését bemutató tanulmánya⁷⁹ szerint az ilyen rendszerek több célt is szolgálhatnak:

- összeférhetlenségek bejelentése a vagyonnyilatkozati rendszer keretében, valamint az összeférhetlenségi helyzetek ellenőrzése;
- átláthatóság és nyilvános elszámoltathatóság biztosítása, a közbizalom növelése és a feddhetetlenség ellenőrzése érdekében;
- a jövedelem- és vagyonszerzés jogszerűségének ellenőrzése.

A vonatkozó jogszabályok indoklása alapján jelenleg Magyarországon a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget a jogalkotó a közélet tisztasága szempontjából különös jelentőséggel bíró tisztségek betöltéséhez és feladatok ellátásához írja elő, valamint a közpénzek elosztásával és felhasználásával kapcsolatos tevékenységek ellenőrzésére és a korrupcióval leginkább veszélyeztetett munkakörök esetében a vagyongyarapodás vizsgálatára alkalmazza.

6.3 Vagyonnyilatkozatok rendszerének szabályozási keretei

6.3.1 Nemzetközi szabályozási kitekintés

A mai vagyonnyilatkozati rendszerek alapjai a II. világháború után jöttek létre. Elsőként az Egyesült Államokban (1950-es évek), majd az 1980-as években Nyugat-Európában jelentek meg vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos szabályozások. Az 1980-as évek végén és az 1990-es években Közép- és Kelet-Európa nagy részén rendszerváltást követő demokratizálódási folyamat zajlott. Míg az 1990-es évek előtt a köztisztviselőknek nem kellett bevallaniuk jövedelmüket vagy vagyonukat, addig a rendszerváltás után a globális korrupcióellenes alapelvek jelentőségének

⁷⁹ OECD: Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials, A tool to prevent corruption, 2011 (Magyarul: OECD, A korrupció elleni küzdelem Kelet-Európában és Közép-Ázsiában, Vagyonnyilatkozatok köztisztviselők számára, A korrupció megelőzésének eszköze, 2011)

növekedésével párhuzamosan egyre több ország vezetett be vagyonyilatkozási rendszereket, és/vagy bővítette a korábbi rendszerei hatályát és alkalmazási körét.⁸⁰

A legkorábbi európai szabályozási minta az Európa Tanács 2000. május 11-i R (2000) 10. számú ajánlásában⁸¹ található, ahol a 14. cikk a vagyonyilatkozatokról az alábbiak szerint nyilatkozik: *„Az a köztisztviselő, akit olyan feladat ellátásával bízunk meg, amelyben valószínűsíthető, hogy személyes vagy magánérdekei befolyásolhatják hivatali feladatainak ellátását, a jogszabályokkal összhangban, köteles annak természetét és terjedelmét a kinevezésekor, valamint ezt követően rendszeresen, illetve a körülmények változása esetén bejelenteni.”* Megjegyzendő, hogy az ajánlás csak az összeférhetlenség ellenőrzésére alkalmazta a vagyonyilatkozatot, míg vagyonellenőrzésre nem, amelyet már ekkor is számos országban szintén fontosnak tartottak.

Ugyan a 2000-es években nem volt uniós jogszabályi követelmény a köztisztviselőkre vonatkozó nyilatkozattételi rendszer létrehozása, a gyakorlatban azonban ez de facto elvárássá vált a tagjelölt országokkal szemben, sőt egyes országoknak konkrét követelményeket határoztak meg az összeférhetlenségek és a köztisztviselők vagyonának ellenőrzésére irányuló intézkedések megerősítése érdekében, a korrupció kezelésére vonatkozó uniós követelményrendszer részeként.⁸²

Napjainkban a köztisztviselők vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége a globális szabályozási környezet részévé vált, amely a 2003-ban elfogadott ENSZ Korrupcióellenes Egyezményében (United Nations Convention against Corruption, „UNCAC”) testesült meg. A 8. cikk (5. bekezdés) tartalmaz egy általános elvárásként megfogalmazott rendelkezést, amely megköveteli a tagállamoktól, hogy *„adott esetben és a nemzeti joguk alapelveivel összhangban törekedjenek olyan intézkedések és rendszerek létrehozására, amelyek megkövetelik, hogy a köztisztviselők vagyonyilatkozatokat tegyenek az illetékes hatóságoknak többek között külső tevékenységükről, foglalkoztatásukról, befektetéseikről, vagyonukról és olyan jelentős ajándékokról vagy előnyökről, amelyekből összeférhetlenség származhat”.*

⁸⁰ OECD: Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials, A tool to prevent corruption, 2011 (Magyarul: OECD, A korrupció elleni küzdelem Kelet-Európában és Közép-Ázsiában, Vagyonnyilatkozatok köztisztviselők számára, A korrupció megelőzésének eszköze, 2011)

⁸¹ A köztisztviselők etikai kódexe: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. május 11-én elfogadott Rec(2000)10 számú ajánlás és indoklása

⁸² OECD: Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials, A tool to prevent corruption, 2011 (Magyarul: OECD, A korrupció elleni küzdelem Kelet-Európában és Közép-Ázsiában, Vagyonnyilatkozatok köztisztviselők számára, A korrupció megelőzésének eszköze, 2011)

Az ENSZ Korrupcióellenes Egyezménye csupán mérlegelési kötelezettséget ír elő, azonban az Egyezmény végrehajtásáról szóló jogalkotási útmutató⁸³ (ENSZ, 2006, 12.4.) alapján egyértelműen megállapítható, hogy elvárás a tagállamokkal szemben az egyezményben szereplő nyilatkozati rendszerek kialakítása és valódi erőfeszítések tétele annak érdekében, hogy ezek összeegyeztethetőek legyenek az egyes tagállamok jogrendszerével is.

További ajánlásokat az ENSZ Korrupcióellenes Egyezmény technikai útmutatója (ENSZ, 2009, 25–26. o.)⁸⁴ tartalmaz, miszerint a vagyon közzétételére és nyilvántartására vonatkozó követelmények és érdekeltségek tekintetében biztosítani kell, hogy

- a közzététel a köztisztviselők minden jelentős jövedelem- és vagyontípusára kiterjed (valamennyi köztisztviselőre, vagy egy adott szint felettire vagy ágazatra, és/vagy hozzátartozókra vonatkozóan is);
- a nyilatkozati űrlapok lehetővé teszik a köztisztviselők pénzügyi helyzetének évenkénti összehasonlítását;
- a közzétételi eljárások kizárják a köztisztviselők vagyonának más módon történő elrejtésének lehetőségét és, a lehető legteljesebb mértékben, azt, hogy a vagyon olyan személyek birtokában legyen, akikhez az érintett állam esetleg nem férhet hozzá (pl. külföldi vagy nem hazai illetőségű érdekeltségek);
- valamennyi természetes és jogi személy vonatkozásában megbízható jövedelem- és vagyonellenőrzési rendszer áll rendelkezésre – például az adóhatóság keretén belül –, amely hozzáférhető köztisztviselőkkel kapcsolatban álló természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan;
- a köztisztviselőknek kötelessége, hogy igazolják/bizonyítsák jövedelmük forrásait;
- a lehető legteljesebb mértékben ki van zárva annak lehetősége, hogy a köztisztviselők olyan nem létező vagyontárgyakat vallanak be, amelyek később a megmagyarázhatatlan vagyon igazolásaként használható fel;
- a hatóságok megfelelő munkaerővel, szakértelemmel, technikai kapacitással és jogkörrel rendelkeznek érdemi ellenőrzések végzéséhez;
- a vonatkozó szabályok megsértéséhez kellően visszatartó erejű szankciók kapcsolódnak.

⁸³ United Nations (UN) (2006), Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption, www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf

⁸⁴ United Nations (UN) (2009), Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption, www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

6.3.2 Nemzeti történeti kitekintés (rendszerátalakítástól az EU-s csatlakozásig)

Magyarországon az országgyűlési képviselőknek elsőként 1990-től merült fel vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségük.⁸⁵ Ekkor még pusztán a képviselői mandátum érvényességének megállapításától számított harminc napon belül, majd a megbízatás megszűnésétől számított harminc napon belül kellett vagyonyilatkozatot tenni. A nyilatkozat elmulasztása esetén nem részesülhetett tiszteletdíjban a képviselő. Ez a szabályozás 1997-ben egészült ki a vagyoni és jövedelmi helyzet átláthatóságát segítő részletszabályokkal⁸⁶, amikor is a nyilatkozattétel kötelezettsége már a képviselőn túl a vele közös háztartásban élőket is terhelte. A nyilatkozattétel elmulasztásához fűződő jogkövetkezmények is szigorodtak: a tiszteletdíj fizetésének felfüggesztése mellett a képviselői jogok gyakorlása is felfüggesztésre került elmulasztás esetén, valamint késedelmi kamat fizetési kötelezettséget is bevezettek. Ekkor azonban még csupán egy kivonat volt nyilvános az országgyűlési képviselő által tett vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozatból, nem a teljes vagyonyilatkozat.

Az országgyűlési képviselők teljes vagyonyilatkozata 2001 óta nyilvános⁸⁷. Ez a törvénymódosítás vezette be azt, hogy a vagyonyilatkozatban számot kell adnia a képviselőnek minden olyan tevékenységéről is, amelyből a képviselői jövedelmén kívül adóköteles jövedelme származik, továbbá azt is, hogy a vagyongyarapodásának folyamatos nyomon követhetősége és ellenőrizhetősége érdekében a vagyonyilatkozatát – a kezdő és záró vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség változatlan fenntartásával – minden év január 1-jén meg kell újítani. Az országgyűlési képviselőkre vonatkozó jelenleg hatályos szabályokat az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: „Ogytv.”) tartalmazza, amelynek rendelkezései alapjaiban megegyeznek a 2001-ben bevezetett szabályokkal.

A kezdeti törvénymódosításoknak és az új jogszabályoknak köszönhetően, a nem nyilvános vagyonyilatkozat-tétel részlet-szabályairól több törvény is rendelkezett a 2000-es évek elején. Összhangban az EU-s csatlakozással is, ezen széttagolt szabályozást 2007-ben egy önálló, a jogintézményt teljes körűen szabályozó törvény, az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény („Vnyt.”) megalkotása volt hivatott felváltani. A Vnyt. 2007-es hatályba lépésével változott a kötelezettség tartalma, jogkövetkezményei, a nyilatkozattétel

⁸⁵ Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, 12. §

⁸⁶ Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról szóló 1997. évi V. törvény, 19. §

⁸⁷ Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi VI. törvény 2. §

gyakorisága csökkent, változott a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos eljárások rendje, megszűnt az önálló hozzátartozói vagyonyilatkozat és a vagyonyilatkozatok központi kezelése, az ellenőrzést pedig vagyonosodási vizsgálat keretében az állami adóhatósághoz utalták.⁸⁸ A nem nyilvános vagyonyilatkozatokkal kapcsolatban jelenleg is hatályos szabályokat e törvény tartalmazza, amely alapjaiban megegyezik a 2007-ben bevezetett rendelkezésekkel.

6.3.3 Az Európai Unió felé vállalt kötelezettségek és azok teljesítése

A kondicionalitási eljárás, valamint Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének (HET) keretében tett vállalások következtében a vagyonyilatkozati rendszer a 2022–2023. években többször módosult. A következő vállalásokat tartalmazza a HET a vagyonyilatkozati-rendszer módosítása kapcsán:

1. Az Integritás Hatóságnak ellenőrzési jogosultság biztosítása a vagyonyilatkozatok terén (2023. I. negyedév);
2. A vagyonyilatkozatok személyi és tárgyi hatályának kiterjesztése, a gyakori közzététel biztosítása mellett (2022. IV. negyedév): az országgyűlési képviselők és a politikai felsővezetők⁸⁹ (miniszterelnök, miniszterek, államtitkárok), valamint azok hozzátartozóinak nyilvántartásai térjenek ki jövedelmükre, az ingatlanvagyonra, egyéb értékes ingóságokra (például járművek, hajók, értékes régiségek, műalkotások stb.), megtakarításokra (bankbetét és készpénz), részvényekre, értékpapírokra és részesedésekre magántőke-alapokban, életbiztosításra és a gazdasági érdekeltségekre; a vagyonyilatkozatokat kinevezéskor, azt követően évente, majd a munkaviszony megszűnésekor kell benyújtani;
3. Digitális vagyonyilatkozatok és nyilvános, ingyenes adatbázis létrehozása (2023. I. negyedév);
4. Hatékony közigazgatási és büntetőjogi szankciók bevezetése a vagyonyilatkozati kötelezettség súlyos megsértése esetén a 2023–2025. évi Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Cselekvési Terv szerint (2023. III. negyedév).

Megjegyezzük, hogy az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (Group of States against Corruption, GRECO) már 2015-ben a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentésében⁹⁰ is a fentiekhez hasonló javaslatokat fogalmazott meg az

⁸⁸ Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló T/4117. számú törvényjavaslat indoklása

⁸⁹ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 183. és 184. §-a

⁹⁰ GRECO, Negyedik Interim Megfelelőségi Jelenés, Magyarország: Korrupciómegelőzés a parlamenti képviselők, bírók és ügyészek tekintetében (2015. március); <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>

országgyűlési képviselők vagyonyilatkozatával kapcsolatban. Így többek között a GRECO javasolta, hogy a nyilatkozatok az egyéb nem pénzügyi jellegű tevékenységek bejelentésére is terjedjenek ki, valamint a nyilatkozattétel rögzített formában és lehetőség szerint elektronikusan történjen, ami lehetővé teszi a későbbi megfelelő nyilvános vizsgálatot.

2022. júliusában a magyar Országgyűlés elfogadta az Európai Parlament (EP) vagyonyilatkozati rendszeréhez hasonló rendszer bevezetését, amely alapján az új előírásoknak megfelelő nyilatkozatokat még 2022 augusztusában be kellett nyújtaniuk az országgyűlési képviselőknek. Az új szabályozás azonban a vagyoni és jövedelmi helyzet átláthatóságában nem hozott érdemi változást, mivel az éves bevallási kötelezettség helyett csak a korábbi nyilatkozatban feltüntetett adatok változása esetén kellett nyilatkozni, valamint nem kellett számot adni az ingóságokról, az ingatlanokról, a megtakarításokról, és a közeli hozzátartozók jövedelméről sem, valamint pontos összeget sem kellett feltüntetni. Ezen változásokat a kondicionalitási eljárásban az Európai Bizottság kifogásolta, ezért részben visszaállításra került a korábbi magyar szabályozás néhány új szabályozással kiegészítve a HET fent említett 1-3. pontjai kapcsán:

- visszaállításra került, hogy az országgyűlési képviselők és a politikai felsővezetők közös háztartásban élő hozzátartozói is kötelesek vagyonyilatkozatot benyújtani;
- az új szabályozásban a nyilatkozattételi kötelezettség kiterjed az összeférhetetlenség alá nem eső tevékenységekre is (ezekről korábban külön kellett nyilatkozni),
- a belföldi vagyon mellett a külföldi vagyonelemekről is számot kell adni,
- a nyilatkozatok újból kiterjednek a bevételekre, ingatlanvagyonra, egyéb ingóságokra (például járművek, hajók, értékes régiségek, műalkotások stb.), megtakarításokra (bankbetét és készpénz), részvényekre, értékpapírokra, részesedésekre magántőke-alapokban, életbiztosításra és gazdasági érdekeltségekre;
- visszaállításra került, hogy a vagyonyilatkozatokat újra a megbízatás kezdetekor, illetve kinevezéskor, azt követően pedig évente, majd a megbízatás, illetve jogviszony megszűnésekor kell benyújtani;
- a nyilatkozatokat elektronikusan, digitális formátumban lehet benyújtani, amely azt követően nyilvános, ingyenes és regisztráció nélkül hozzáférhető – elsősorban a parlament.hu vagy a kormany.hu – weboldalokon (a hozzátartozók nyilatkozatai továbbra sem kerülnek nyilvánosságra);

- 2023. március 31-i hatállyal rögzítésre került a Hatóság ellenőrzési jogosultsága a nyilvános, illetve a nem nyilvános vagyonyilatkozatok kapcsán.

A rendszert erősítő fenti változások mellett ugyanakkor a vagyonyilatkozatokban konkrét összegek helyett csak jövedelemsáv-nyilatkozatot kell tenni, valamint nem kell feltüntetni az országgyűlési képviselők és a velük közös háztartásban élő családtagok kizárólagos használatára fenntartott ingatlant. Ezen kívül az ingyenes juttatások, ajándékok, valamint az érdekeltségi körbe („*bármilyen tevékenysége, ingó vagy ingatlan tulajdona, illetve ezekhez fűződő egyéb jogosultsága alapján, továbbá tulajdonolt vagy olyan gazdasági társaságnak, ahol fennálló tisztséggel vagy érdekeltséggel rendelkezik*”) juttatott állami, illetve európai uniós támogatásokról sem kell többet nyilatkozni.

Előrelépésként értékelhető a magántőkealapokban történő részesedés bevallásának kötelezettsége, azonban ennek ellenőrzése a gyakorlatban nem megvalósítható, hiszen a magántőkealapokról szóló törvények egyike sem követeli meg, hogy a részesedők névsorát közzétegyék. Ezáltal nem ellenőrizhető, ha valaki elmulasztaná feltüntetni a vagyonyilatkozatában az ilyen részesedését. Javasoljuk a magántőkealapokról szóló jogszabályok módosítását az ellenőrizhetőség megteremtése érdekében.

A fenti jogszabály-módosítások a nyilvános vagyonyilatkozatokat érintették, míg a nem nyilvános vagyonyilatkozatok szabályozása változatlan maradt. Megjegyezzük azonban, hogy az Igazságügyi Minisztériumtól kapott tájékoztatás alapján a vagyonyilatkozási szabályok további módosítása várható a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében.

Ami a fentebb említett HET 4. pontja szerinti szankciós rendszer bevezetését illeti: „*2023-2025. évi Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Cselekvési Terv azon konkrét intézkedését, amely a vagyonyilatkozatokra vonatkozó szabályok hatálya alá tartozó személyek kötelezettségeivel kapcsolatos súlyos jogsértéseiről szól és azokkal szemben hatékony, arányos és kellően visszatartó erejű szankciórendszert (beleértve mind a büntetőjogi, mind a közigazgatási szankciókat) vezet be, be kell fejezni és meg kell kezdeni a kapcsolódó szankciórendszer alkalmazását.*” Megjegyezzük, hogy a 2023-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és a végrehajtására vonatkozó Intézkedési Terv jelen jelentés írásának idején még csupán tervezet formájában volt elérhető, azonban fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az Intézkedési Terv 2023. március 14-i

tervezetében⁹¹ az alábbi intézkedések szerepeltek a vagyonyilatkozati rendszerrel kapcsolatban:

- az elektronikus vagyonyilatkozati rendszer és adatbázis kialakítása 2025. év végére a teljes közszférában (Intézkedési Terv 2.1);
- a személyi hatály kiterjesztése a köztisztviselők vezető tisztségviselőire, egyes kiemelt munkakörei tekintetében (Intézkedési Terv 2.2);
- javaslat tétele a hatékony, arányos és visszatartó erejű, a vagyonyilatkozati rendszer alapján fennálló kötelezettségek súlyos megsértésére vonatkozó közigazgatási és büntetőjogi szankciókra is kiterjedő szankciós rendszer bevezetésére vonatkozóan (Intézkedési Terv 5.12).

A fenti intézkedéseket a Hatóság jó irányba mutatónak tartja, különösképpen az elektronikus vagyonyilatkozati rendszer kiterjesztését a teljes közszférára, ami egyrészt kiválthatná a vagyonyilatkozatok jelenlegi papír alapú költséges tárolását, másrészt elősegíthetné egy egységes automatizált ellenőrzési rendszer kialakítását, ahol az őrzésért felelős személyek tág köre helyett egy dedikált hatóság vagy szerv – gyakorlatilag központosítva – végezhetné a nyilatkozatok deperszonalizált ellenőrzését. Ugyancsak üdvözlendő a szankciós rendszer felülvizsgálatára vonatkozó igény.

6.4 Vagyonyilatkozatok típusai, nyilvánossága

A megismerhetőség szintje alapján a jogszabály megkülönböztet nem nyilvános (pl. köztisztviselők többsége), kötelezően közzéteendő (pl. politikai felsővezetők, országgyűlési képviselők), valamint nyilvános (pl.: önkormányzati képviselők) vagyonyilatkozatokat.

A Vnytv. a nem nyilvános vagyonyilatkozatokra vonatkozó szabályokat tartalmazza. Emellett több mint 20 olyan jogszabály van, amely egyes közfeladatot ellátó személyek vagyonyilatkozat-tételét szabályozza. Például az országgyűlési képviselőknek az Ogytv., a helyi önkormányzati képviselőknek a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, az egyes különleges jogállású szervek – alábbi lista szerinti – vezetőinek a különleges jogállású szervet létrehozó törvény, valamint az Ogytv. rendelkezéseiben foglaltak szerint:

- A Gazdasági Versenyhivatal elnöke, elnökhelyettese, a Versenytanács tagja;
- A Médiatanács tagja;
- Az Állami Számvevőszék elnöke és alelnöke;

⁹¹ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/06/Kiegeszito_jelentes_NKS.pdf

- A köztársasági elnök;
- A volt köztársasági elnök;
- Az alapvető jogok biztosa és helyettese;
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke és elnökhelyettese,
- Az Alkotmánybíróság tagjai, elnöke és volt elnöke;
- A legfőbb ügyész és a legfőbb ügyész helyettese;
- A Költségvetési Tanács elnöke;
- Az országgyűlési házelnök;
- A parlamenti képviselő;
- A parlamenti nemzetiségi szószóló;
- A Nemzeti Választási Iroda elnöke és elnökhelyettese;
- Az MNB elnöke, alelnökei, a monetáris tanács és a felügyelőbizottság tagjai;
- A Nemzeti Emlékezet Bizottságának tagja;
- A Közbeszerzési Tanács elnöke, alelnöke és tagja;
- Az országgyűlési képviselői megbízással nem rendelkező politikai felsővezető.

Az önkormányzati képviselők esetében a NAIH 2020. évi tájékoztatója⁹² alapján az Infotv. 1. számú melléklete (általános közzétételi lista) nem rendelkezik arról, hogy az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát kötelezően közzé kell tenni. Ugyanakkor semmilyen rendelkezés nem tiltja, hogy a helyi önkormányzatok egyedi közzétételi listában rendeljék el a vagyonyilatkozatok közzétételét. A gyakorlat azt mutatja, hogy az önkormányzatok többsége közzéteszi az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát. A fentiekkel kapcsolatban javasoljuk megfontolni egységes gyakorlat kialakítását.

A nem nyilvános kategóriába tartoznak a kötelezett személyek hozzátartozóinak nyilatkozatai is, ugyanis, a fent említett NAIH tájékoztatóban kifejtett indoklás szerint, a családtagok – hozzátartozói minőségükben – nem látnak el közfunkciót.

A fentiek alapján megállapítható, hogy jelenleg a vagyonyilatkozatok csupán egy nagyon szűk része kötelezően közzéteendő, míg a közszférában dolgozók többségének nem nyilvános a vagyonyilatkozata.

A nem nyilvános vagyonyilatkozatokat általában papír alapon őrzik az őrzésért felelős személyek, míg a kötelezően közzéteendő nyilatkozatokat a parlament.hu (pl. országgyűlési képviselők és a fenti listába tartozó személyek jelentős része) vagy a

⁹² <https://www.naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek?download=143:a-nemzeti-adatvedelmi-es-informacioszabadsag-hatosag-tajekoztatoja-a-vagyonnyilatkozatok-megismerhetosegerol-rovidített-verzio>

kormany.hu (pl. politikai felsővezetők) oldalakon lehet elektronikusan pdf. formátumban elérni. A dokumentumok kézzel vagy elektronikusan kitöltött nyilatkozatok.

6.5 Vagyonnyilatkozat-tétel gyakorisága

A vagyonnyilatkozatot fő szabályként a kötelezettséget megalapozó jogviszony létesítését megelőzően, és megszűnését követően kell megtenni, valamint meghatározott esetekben a jogviszony fennállása alatt évenként, kétévenként, vagy ötévenként meg kell ismételni.

A nyilvános vagyonnyilatkozatok esetében – ahogy fentebb is említettük – a 2022. évben először bevezették, hogy csupán a változásokról kellett volna nyilatkoznia a kötelezetteknek, majd visszatértek az évenkénti nyilatkozattételi kötelezettséghez.

Javasoljuk megfontolni a két rendszer ötvözését, azaz az évenkénti, kétévenkénti és ötévenkénti nyilatkozattétel mellett időközi bevallás legyen szükséges, ha a vagyoni helyzetben jelentős változás állna be. Ugyanez alkalmazandó lenne a közös háztartásban élők nyilatkozatára is, ami erősíthetné az átláthatóságot és a vagyonváltozások nyomon követhetőségét.

A Vnytv. tételesen felsorolja, hogy a nem nyilvános vagyonnyilatkozatot mely személyeknek milyen gyakorisággal kell tennie (évente, kétévente vagy ötévente). Például évente kell nyilatkozatot tennie a közbeszerzési eljárás során a javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult személynek, kétévente annak, aki a feladatai ellátása során a költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok, fejezeti kezelésű előirányzatok, önkormányzati pénzügyi támogatási pénzkeretek tekintetében, az egyedi állami vagy önkormányzati támogatásról való döntésre irányuló eljárás lefolytatása során, vagy az állami vagy önkormányzati támogatások felhasználásának vizsgálata, vagy a felhasználással való elszámoltatás során jogosult döntésre, ötévente pedig a kiemelt közjogi tisztséget betöltő személyek, így az ügyészek, a közjegyzők vagy bírósági végrehajtók, stb.

6.6 A vagyonnyilatkozatok tartalma

A hatályos szabályozás szerint mindegyik vagyonnyilatkozatban az érintetteknek a (foglalkozásból és azon kívüli) jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni viszonyokra vonatkozóan kell tájékoztatást adniuk, külön nyilatkozatban a hozzátartozókra

vonatkozóan is. A közös háztartásban élő házas- vagy élettársat, valamint a közös háztartásban élő gyermeket a saját vagyonyilatkozatban meg kell nevezni.

A jelentősebb tartalmi hasonlóságokat és különbségeket a lenti táblázat tartalmazza a vagyonyilatkozatok 3 legnagyobb személyi hatállyal rendelkező törvényét illetően (Ogytv., Vnytv., Möt.v.):

	Ogytv.	Vnytv.	Möt.v.
Azonosítás	Kötelezett, a vele közös háztartásban házas- vagy élettárs és gyermekek megnevezése		
Jövedelem	<ul style="list-style-type: none"> Jövedelem-sávok Minden foglalkozáson kívüli rendszeres és eseti tevékenység, amelyből adóköteles jövedelem származik (esetnél csak akkor kell feltüntetni, ha 2 mFt feletti az éves összeg) 	<ul style="list-style-type: none"> Pontos összeg A nyilatkozatot adó éves összes jövedelme 	<ul style="list-style-type: none"> Pontos összeg Minden foglalkozáson kívüli tevékenység is, amelyből adóköteles jövedelem származik
Ingtatlan	<ul style="list-style-type: none"> Kivéve a nyilatkozatot adó, valamint a vele közös háztartásban élők kizárólagos használatára fenntartott ingatlant 	<ul style="list-style-type: none"> Összes ingatlan 	<ul style="list-style-type: none"> Összes ingatlan
Ingóságok	<ul style="list-style-type: none"> Csak 5 mFt feletti ingóságra kell kitölteni Külföldi devizában fennálló tételek egyaránt Gépjárművek Vízi és légi járművek Védett műalkotás, védett gyűjtemény Egyéb ingóság Értékpapírban elhelyezett megtakarítás vagy egyéb befektetés (részvény, kötvény, részjegy, kincstárjegy, vagyonjegy, részesedés magántőkealapban, biztosítás stb.) Takarékbetétben elhelyezett megtakarítás Készpénz 	<ul style="list-style-type: none"> nagy értékű ingóságok (ideértve a lízingelt, valamint a vagyonrendelőként bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyontárgyakat és e vagyontárgyak vagyonkezelőjeként, kedvezményezettjeként megszerzett hasznait) Járművek Védett műalkotás, védett gyűjtemény Egyéb, hónap első napján érvényes kötelező legkisebb munkabér havi összege tízszeresét meghaladó értékű ingóság Fenti értéket meghaladó készpénz Fenti értéket meghaladó pénzüintézet 	<ul style="list-style-type: none"> Gépjárművek Vízi és légi járművek Védett műalkotás, védett gyűjtemény Egyéb, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap hathavi összegét meghaladó értékű ingóság Fenti értéket meghaladó készpénz Fenti értéket meghaladó pénzüintézet számlakövetelés vagy más, szerződés alapján fennálló pénzkövetelés Értékpapírban elhelyezett megtakarítás vagy egyéb befektetés (részvény, kötvény,

	<ul style="list-style-type: none"> • Hitelintézeti számlakövetelés vagy más, szerződés alapján fennálló pénzkövetelés • Más vagyontárgy 	<p>számlakövetelés vagy más, szerződés alapján fennálló pénzkövetelés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Értékpapírban elhelyezett megtakarítás (részvény, kötvény, részjegy, kincstárjegy, vagyonjegy stb.) • Takarékbetétben elhelyezett megtakarítás 	<p>részjegy, nagy értékű biztosítás stb.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Takarékbetétben elhelyezett megtakarítás
Tartozások	<ul style="list-style-type: none"> • Köztartozás, pénzügyintézzettel és magánszeméllyel szemben 	<ul style="list-style-type: none"> • Pénzügyintézzettel és magánszeméllyel szemben 	<ul style="list-style-type: none"> • Köztartozás, pénzügyintézzettel és magánszeméllyel szemben
Gazdasági érdekeltségi nyilatkozat	<ul style="list-style-type: none"> • Gazdálkodó szervezetben (ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványt), jogszabály által létrehozott testületben vállalt tagságai (ideértve a pártoló és a tiszteletbeli tagságot is), tisztségei, bizalmi vagyongazdálkodási jogviszony alapján fennálló vagyonrendelői, vagyongazdálkodói, illetve kedvezményezetti jogállásai • bármilyen olyan érdekeltség gazdasági társaságban, amely befolyást gyakorolhat a közpolitikával kapcsolatos kérdésekre, és olyan tulajdoni érdekeltség, amely meghatározó befolyást biztosít számára a gazdasági társaság ügyei tekintetében 	<ul style="list-style-type: none"> • Gazdasági társaságban (ideértve az állami tulajdoni részesedéssel működő gazdálkodó szervezetet is) fennálló tisztsége vagy érdekeltsége (ideértve a vagyonrendelőként bizalmi vagyongazdálkodásba adott érdekeltséget, illetve a részesedés vagyongazdálkodójaként, kedvezményezettjeként megszerzett hasznát) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gazdasági társaságban fennálló tisztsége vagy érdekeltsége szerint

6.7 Ellenőrzési rendszer

A vagyonyilatkozat-rendszer akkor teljesítheti célját és működhet hatékonyan, ha az ellenőrzési eljárás eredményesen szűri a törvénytelen és/vagy nem igazolt vagyongyarapodásokat. Az érdemi ellenőrzésekhez pedig – miként az ENSZ technikai útmutatójában⁹³ is szerepel – a hatóságoknak megfelelő munkaerővel, szakértelemmel, technikai kapacitással és ellenőrzési jogkörrel kell rendelkezniük.

Magyarországon a vagyonyilatkozatok túlnyomó többsége – ahogy fentebb is írtuk – nem nyilvános, így elsősorban azokat az őrzésért felelős személy ellenőrizheti. Az őrzésért felelős személy lehet például a közszolgálatban álló személy esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója. Az őrzésért felelős személy a gyakorlatban elsősorban a bevallási kötelezettség teljesítését vizsgálja, mivel a nyilatkozat tartalmát csak nagyon korlátozott esetben, vagyongyarapodási vizsgálat kezdeményezése⁹⁴ esetén ismerheti meg. Ehhez kapcsolódóan az őrzésért felelős személy ellenőrzési eljárást végezhet (i) a nyilatkozat alapját képező jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnésétől számított egy éven belül vagy, (ii) ha bejelentés alapján alaposan feltehető, hogy nem igazolható a vagyongyarapodása.

Más a helyzet a közvéteendő vagyonyilatkozatokkal, mivel azok esetében az érintett vagyonyilatkozata nyilvános (a hozzátartozóé nem) és bárki számára elérhető. Azaz tulajdonképpen bárki kezdeményezheti az igazolatlan vagyongyarapodás kivizsgálását a Mentelmi Bizottságnál vagy az arra kijelölt szervnél olyan tényállítással, amely konkrétan megjelöli a vagyonyilatkozat kifogásolt részét és tartalmát.

Ahogy azt a Hatóság márciusi jelentésében⁹⁵ is bemutatta, a Nemzeti Adó- és Vámhatóság (NAV) tájékoztatása szerint 2020. január 1-jét követően összesen 20 magánszemély vonatkozásában került sor vagyongyarapodási vizsgálat lefolytatására, amelyből 2 megállapítás nélkül, 2 az adózó javára történő megállapítással zárult. Tekintettel arra, hogy a vagyongyarapodási vizsgálatok elrendelésére a jelenlegi szabályozási keretek között viszonylag szűk körben kerülhet sor⁹⁶, a szóban forgó vizsgálatok lefolytatásának korrupcióellenes küzdelemre gyakorolt hatása egyelőre csekély mértékű. Mindezek alapján indokolt lenne

⁹³ UN (2009), Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption, www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

⁹⁴ Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény 13–14 §

⁹⁵ Integritás Hatóság: A magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése, 2023.03.31.

⁹⁶ A 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 87. § (1) pontja alapján a NAV kizárólag a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. Fejezetében meghatározott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén végezhet vagyongyarapodási vizsgálatot.

kiterjeszteni a vagyongyarapodási vizsgálatok jelenlegi alkalmazási területét a Btk. XXVII. fejezetében szabályozott korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére is. Továbbá a vagyonyilatkozat-tételi rendszer hatékonyságát jelentősen növelné, ha egy dedikált hatóság automatikusan összevetné a vagyonyilatkozatokat és a kötelezettek adóbevallásait. Jelenleg önálló hatáskörben sem a NAV, sem a rendőrség, sem az ügyészség nem vizsgálja a vagyonyilatkozatokat, és azok az adóbevallásokkal nem kerülnek összehasonlításra.

Megjegyezzük, hogy az Európai Bizottság a 2022. évi Magyarországra vonatkozó jogállamisági jelentésében⁹⁷ is a fentiekhez hasonlóan fogalmazott. Egyrészt kifogásolta a korrupciós bűncselekmények kapcsán alkalmazott vagyongyarapodási eljárások alacsony számát, valamint a vagyonyilatkozatok kapcsán az elégtelen felügyeletet és a szisztematikus ellenőrzések hiányát.

6.7.1 A Hatóság ellenőrzési jogköre

A vagyonyilatkozatok szervezeten belül történő ellenőrzésének szabályozása az európai uniós pénzügyi források ellenőrzésével összefüggésben megváltozott. Az Eufetv. 5. § (6), (6a) és (7) bekezdése 2023. március 31-i hatállyal a Hatóságot a lenti táblázat szerinti személyekre vonatkozóan felruházta a vagyonyilatkozatok – feladatainak ellátásához szükséges mértékű – ellenőrzési jogkörrel:

Vagyonnyilatkozati eljárás típusa	Nyilatkozatot tevők köre
A Hatóság vagyonyilatkozati vizsgálati eljárást folytathat, ami alapján vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást kezdeményezhet más szervnél	<ul style="list-style-type: none"> • Gazdasági Versenyhivatal elnöke, elnökhelyettese • a Versenytanács tagja • a Médiatanács tagja • az Állami Számvevőszék elnöke és alelnöke • az alapvető jogok biztosa és helyettese • a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke és elnökhelyettese • az Alkotmánybíróság tagja • a legfőbb ügyész és a legfőbb ügyész helyettese • a Költségvetési Tanács elnöke • a Nemzeti Választási Iroda elnöke és elnökhelyettese • az MNB elnöke, alelnökei, a Monetáris Tanács meghatározott tagjai, valamint a felügyelőbizottság tagjai • a Nemzeti Emlékezet Bizottságának tagja • a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács elnöke, alelnöke és tagja • az országgyűlési képviselői megbízással nem rendelkező politikai felsővezető

⁹⁷ 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> • az önkormányzati képviselő és a polgármester, a nemzetiségi önkormányzati képviselő
A Hatóság vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást kezdeményezhet más szervnél	<ul style="list-style-type: none"> • a köztársasági elnök • az Országgyűlés háznapya • az országgyűlési képviselő • a nemzetiségi szószóló • a bírák • a politikai felsővezetők
Vnytv. szerinti nem nyilvános vagyonyilatkozatok kapcsán a Hatóság bejelentéssel kezdeményezheti ellenőrzési eljárás lefolytatását vagyongyarapodás vizsgálatára	<ul style="list-style-type: none"> • azon személyekkel szemben, akiknek vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét az európai uniós források tekintetében fennálló javaslattételi, döntési vagy ellenőrzési jogosultsága alapozza meg.

Az idő rövidségére tekintettel a Hatóságnak még nincs kialakult gyakorlata a vagyonyilatkozatok ellenőrzésével kapcsolatban, az azonban már most is rögzíthető, hogy annak, hogy a Hatóság a vagyonyilatkozatok ellenőrzésével kapcsolatos feladatát eredményesen és hatékonyan el tudja látni, előfeltétele, hogy a Hatóság valamennyi releváns adatot megismerhessen, ami jelenleg nem biztosított. Az előzőekre tekintettel a Hatóság egyeztetést kezdeményezett, hogy az eljárásai lefolytatásához szükséges mértékben a Hatóság valamennyi adatot közvetlen adatkapcsolat útján megismerhessen, átvehessen.

6.8 Szankciós rendszer

A jelenleg hatályos jogszabályok alapján közvetlen szankcióval csak az sújtható, aki nem nyújtja be a vagyonyilatkozatát. Kötelezően közvéteendő vagyonyilatkozatoknál⁹⁸ ez esetben - a vagyonyilatkozat benyújtásáig - a képviselő a képviselői jogait nem gyakorolhatja, javadalmazásban nem részesülhet. A nem nyilvános vagyonyilatkozatok⁹⁹ esetében az érintett jogviszonyát meg kell szüntetni és három évig szolgálati jogviszonyt nem létesíthet, valamint vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó munkakört, feladatkört, tevékenységet vagy beosztást nem láthat el.

A közvéteendő vagyonyilatkozatoknál a vagyonyilatkozat-tétel elmulasztásának tényét az Országgyűlés állapítja meg, míg a nem nyilvános vagyonyilatkozatok esetében ez az őrzésért felelős személy feladata.

⁹⁸ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 90. §

⁹⁹ Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény 9-10 §

Ezenfelül, ha egy képviselő szándékosan vagy gondatlanságból valótlan adatokat tartalmazó közléteendő vagyonyilatkozatot készít, akkor a Mentelmi Bizottság elnöke köteles kezdeményezni a képviselő összeférhetetlenségének a kimondását.¹⁰⁰

Ahogy azt a Hatóság márciusi jelentésében is megfogalmazta¹⁰¹, fontosnak tartjuk a jogkövetkezmények további szigorítását a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megsértése esetére, annak érdekében, hogy az alkalmazott szankciók ténylegesen visszatartó erejűek, hatékonyak és arányosak legyenek. Ehhez kapcsolódó részletes javaslatainkat a 2023. december 31-i eseti jelentésünkben, a nemzetközi jó gyakorlatok bemutatásán keresztül fogalmazzuk majd meg.

¹⁰⁰ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 94. § (6) bekezdés

¹⁰¹ Integritás Hatóság: A magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése, 2023

7. Közbeszerzési adatok elemzése

7.1. Összefoglaló

A Hatóság az Eufetv. által nevesített és a jelen szekcióban részletezett közbeszerzési adatok elemzését a nyilvánosan elérhető EKR adatbázis¹⁰² alapján végezte el. A Hatóság által elvégzett adattisztítást és alkalmazott szűrőfeltételeket részletesebben a módszertani leírás alcímben ismertetjük.

A 2021. és 2022. években a közbeszerzési szerződések összegükben jelentősen emelkedtek, alapvetően egyrészt a koronavírus járvány lecsengése, másrészt a 2022. évben növekvő infláció miatt (éves átlagos növekedési ütem, compound annual growth rate, továbbiakban „CAGR” 2019–2022: +14,1%), míg ugyanezen időszakban a szerződések száma jelentősen nem változott, kismértékben csökkent (CAGR 2019–2022: -2,5%). Arányaiban az uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések értékének nagyobb növekedése (CAGR 2019–2022: +21,1%) tapasztalható a közbeszerzési piacon a hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések összegének növekedéséhez képest (CAGR 2019–2022: +10,6%). Az uniós forrású közbeszerzések értékének emelkedését elsősorban az építési beruházások és az IT-beszerzések értékének növekedése eredményezte.

A közbeszerzések országon belüli területi megoszlását vizsgálva – nem meglepő módon – a főváros dominál, mind az uniós forrásokból megvalósuló közbeszerzések tekintetében, mind a teljes közbeszerzési piacon, míg a legkevesebb közbeszerzés Nógrád, Vas, Zala és Tolna vármegyékben valósult meg a 2022. évben.

A teljes közbeszerzési piacot vizsgálva, a legmagasabb koncentráció az energia piacon van, ami alapvetően abból ered, hogy kevés szereplő van jelen az adott piacon, ezáltal a TOPI0 nyertes ajánlattevő majdnem a teljes piacot lefedi. Ezen kívül magasnak mondható még a TOPI0 koncentráció a következő piacokon: szállítási szolgáltatások (a TOPI0 közel 100%-át lefedte a piacnak 2022. évben és főként közforgalmú autóbuszvonalak üzemeltetéséhez kapcsolódott), üzleti szolgáltatások (2022. évben közel 70% volt a TOPI0 koncentráció és elsősorban kommunikációs tevékenységekre irányuló közbeszerzések szerepeltek itt) és szállító felszerelések (a 2022. évben közel 60% volt a TOPI0 koncentráció és autóbuszok tartós bérletéhez és beszerzéséhez kapcsolódott).

2022-ben az uniós finanszírozású közbeszerzések CPV kód szerinti koncentrációja is a teljes piacéhoz hasonlóan alakult. A TOPI0 nyertes ajánlattevő a beszerzési szolgáltatás piacon tett ki 100%-ot (egyedi projekt alapon villamos energia kapcsán

¹⁰² <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eredmeny-tajekoztato-hirdetmenyek>

az állomások terhelhetőségének növelésére és a villamos mérőhely, csatlakozón végzett munkákhoz kapcsolódó közbeszerzések tartoztak a TOP10 és egyben a teljes piachoz), továbbá a szállítófelszereléseknél 85%-ot (tűzoltógépjárművek, szimulációs eszközfejlesztés, hulladékgyűjtő- és szállítójárművek beszerzése kapcsolódott a TOP10-hez), az irodai és számítástechnikai gépek, berendezések közel 80%-át, valamint a rádiós, távközlés, hírközlés közel 60%-át.

Az EKR-ben elérhető adatok alapján összegben és darabszámban is kismértékben csökkent az egyajánlatos szerződések aránya 2021-ről 2022-re az összes közbeszerzési szerződést vizsgálva (rendre 22,5%-ról 19,4%-ra és 35,1%-ról 33,2%-ra), míg az uniós forrást tartalmazó közbeszerzéseknél csak a szerződések darabszáma csökkent (rendre 3,5%-ról 4,0%-ra és 14,0%-ról 11,9%-ra módosult).

A Hatóság vizsgálta a becsült érték és a szerződéses összeg közötti különbségeket, melynek alapján megállapította, hogy a 2021-es és 2022-es években az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződések végleges összértéke alacsonyabb lett a becsült értékhez képest (míg a teljes piacon ez a különbség 2010. év óta fokozatosan emelkedik). A 2022. év során a szerződéses összeg és a becsült érték hányadosa 6.618 esetben (42,0%-ban) a 0,95 – 1,05 intervallumba esett, amiből 2.932 esetben a szerződéses érték és a becsült érték megegyezett. A Hatóság további célzott adatkérésekkel tervezi vizsgálni a becsült érték és a szerződéses érték közötti különbséget, amelyet a rövid határidő rendelkezésre állása miatt nem volt módja elvégezni. Ezen felül pedig a Hatóság saját kockázatelemzésébe, kockázati indikátorként tervezi beépíteni a szerződéses érték és a becsült érték közötti különbségek vizsgálatát, ennek okait, összefüggéseit.

A keretmegállapodások alapján megvalósított tényleges közbeszerzések (KM2) összege és darabszáma folyamatosan emelkedett a 2019-2022. évek között mind a teljes közbeszerzési keretmegállapodás piacon, mind az uniós forrást tartalmazó közbeszerzési keretmegállapodások körében (rendre CAGR 2019-2022. évekre +51% és +108%). Ezen növekedést elsősorban az építési munkák, üzleti szolgáltatások és a különböző IT-beszerzések adták, melyből az IT-beszerzések szinte teljes mértékben uniós forrásból valósultak meg, az építési munkák 45%-a kerültek uniós forrásból finanszírozásra, míg az üzleti szolgáltatások teljes mértékben hazai forrásból valósultak meg a 2022. évben. A beérkező ajánlatok számát vizsgálva a hazai forrásból megvalósuló keretmegállapodásokból történő közbeszerzéseknél (KM2) az egyajánlatos szerződések jellemzőek a piacon, míg az uniós forrású KM2-nél inkább az öt vagy az afeletti keretszámú keretmegállapodások az általánosak.

Összességében elmondható, hogy a Kbt. által előírt – EKR-ben szereplő – kötelező adattartalom által egy olyan adatbázis érhető el nyilvánosan, amely alkalmas

lehetne a magyar közbeszerzési piac átfogó és részletes elemzésére. Ugyanakkor az EKR kézi adatrögzítéseinek információ tartalma, kitöltöttsége, teljessége eltérő tartalmi és formai színvonalú. Fontos azonban megjegyezni, hogy az EKR 2018-ban indult, és láthatóan az adatok minősége az évek előrehaladásával folyamatosan javult és tisztult. Annak érdekében, hogy az EKR rendszer statisztikai és adatszolgáltatási funkcióknak is maximálisan eleget tudjon tenni, illetve gépi feldolgozáshoz, automatizált vizsgálatok elvégzéséhez jó minőségű adatot tudjon szolgáltatni, javasoljuk a beviteli felületeken történő ellenőrzések kiterjesztését, a betöltött adatok pontosítását, tisztítását.

Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervek keretmegállapodásai alapján megvalósított közbeszerzések (versenyújranyitások, közvetlen megrendelések, írásbeli konzultációk) írásbeli adatai legyenek nyilvánosan elérhetőek és biztosított legyen ezen adatok automatikus összekapcsolási lehetősége az EKR-ben nyilvántartott adatokkal. Ezzel kapcsolatban a Hatóság ajánlja a Korruptióellenes Munkacsoport keretmegállapodásokkal kapcsolatos javaslatát megfontolni, miszerint szükséges a központi beszerző szervek keretmegállapodásainak életszerűségét, piacra gyakorolt torzító, versenyszűkítő hatását megvizsgálni. Emellett a Hatóság indokoltnak tartja a közbeszerzési piac koncentrációjának mélyebb vizsgálatát, annak érdekében, hogy azonosíthatóak legyenek azon intézkedések, amelyekkel a koncentráció csökkenthető, szélesíthető a közbeszerzési verseny. Fontos annak a lehetőségnek a vizsgálata is, hogy miként lehet a Közbeszerzési Keretrendszer (és általában a közbeszerzésre vonatkozó statisztikákba) a keretmegállapodások adatait teljes körűen integrálni.

A Hatóság – a fentiek felül – javasolja továbbá megfontolni, hogy

- a konzorciumok esetében kötelezően megadásra kerüljön az egyes konzorciumi tagok becsült, valamint tényleges hozzájárulása a becsült, valamint szerződéses összeghez, mely mutatja meg a tényleges részvételét az egyes tagoknak; valamint
- a szerződések végső teljesítéskori összege (nem csak a szerződéses összeg, hanem a teljesítéskori végső ár) – akár külön táblában – kerüljön közzétételre és biztosított legyen az EKR eredménytájékoztatóval történő adatkapcsolás.

7.2. Módszertani leírás

A közbeszerzési adatok elemzéséhez több nemzetközi módszertant és/vagy elemzési komponenst azonosítottunk, ezek közül az OECD és EB által alkalmazottakat vettük relevánsnak és ezek mintájára készítettük el saját elemzésünket az elérhető magyar adatok alapján.

Az Eufetv. 11. §-ában meghatározott adatelemzések elkészítésekor a Hatóság az alábbiakban bemutatott eszközöket, módszertani megfontolásokat alkalmazta és vette figyelembe.

7.2.1. Forrásként felhasznált adatbázisok, információk

A közbeszerzési piac elemzésének kiindulópontját az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) honlapjáról (ekr.gov.hu) letöltött eredménytájékoztató adatbázis jelentette. Ez az információ-forrás szabadon elérhető, és a tájékoztató hirdetményekben megjelenő valamennyi információt tartalmazza. Tartalma kiterjed azon Közbeszerzési Értesítőben megjelent tájékoztató hirdetmények adataira is, melyek az EKR-en kívül, a Közbeszerzési Hatóság által üzemeltetett rendszerben kerültek közzétételre.

Az elemzés során az adatbázis 2023. június 8-án kiadott frissítésének adatait használtuk fel.

A Hatóság az elemzés során egyeztetést folytatott a Közbeszerzési Hatóság, valamint a Miniszterelnökség Közbeszerzési Monitoring Főosztály munkatársaival az EKR adatbázisban szereplő adatok megbízhatóságával kapcsolatban, valamint az elemzések kiterjesztése érdekében a Miniszterelnökség Közbeszerzési Monitoring Főosztálya a BEII-n keresztül megküldte a következő adatbázisokat is:

- a szerződések eredetileg becsült összértékének részletes kimutatása, melynek forrása az EKR „Előkészítő iratok” felületén a becsült érték megadására szolgáló űrlap;
- az EKR-ben lefolytatott eljárások ajánlattevő szervezeteinek felsorolása. Ennek révén – korlátozásokkal – meghatározhatóvá váltak az egyes ajánlatkérésekre nyertes, illetve vesztes pályázatot benyújtók köre.

A Hatóság adatkéréssel fordult a központosított beszerző szervezetekhez (KEF, DKÜ és NKOH) is a keretmegállapodások alapján megvalósított beszerzések adatainak megismerése érdekében, azonban azokat – eltérő szerkezetük és tartalmuk miatt – nem sikerült az EKR adatokkal teljeskörűen egyeztetni.

7.2.2. Az EKR eredménytájékoztató adatbázis előkészítése

7.2.2.1. Adatkorrekció

Az eredménytájékoztató adatbázis letöltését követő adatelőkészítés során a következő korrekciós lépéseket alkalmaztuk:

- a megfelelő oszlop tartalmát részben felülbíralva egy eljárást nem tekintettünk keretmegállapodásra irányulónak, ha hirdetménytípusként az eljárások eredményéről szóló „Együttes tájékoztató” került megjelölésre. Az adatbázis áttekintése, illetve mintavétel elvégzése után bizonyosnak tekinthető, hogy ezekben az esetekben a keretmegállapodásra irányultság megjelölése téves volt;
- a szerződés odaítélésére vonatkozóan a letöltött adatbázisban található ún. számított (korrekciós) oszlop tartalmát tekintettük irányadónak. (Az adatbázis részét képező korrekció alapját vélhetően a kihirdetés időpontjára és a szerződéses árra vonatkozóan rögzített tartalom jelenti.)

7.2.2.2. Alkalmazott szűrőfeltételek

A szerződés odaítélésére vonatkozó információ alapján az adatbázis tartalmát képező 220 300 szerződés megkötésére irányuló kezdeményezés közül 183 296 rekord tartalmaz odaítélt szerződésre vonatkozó információt.

Az adatkinyerést megelőző adattisztítás során elvégzett szűrések és ezek eredményei a következők voltak:

- nem vettük figyelembe a forinttól eltérő devizanemben rögzített szerződésösszegeket. Ennek oka, hogy az átváltás során több esetben irreális forintösszeg adódott, és a rögzítés pontatlanságát az egyedi eredménytájékoztatók – szűrőpróba-szerűen vizsgált – tartalma is megerősítette. A pontos és hibásan kitöltött adatok elkülönítésére további információ nem állt rendelkezésre. Az adatbázis 4 153 rekordja esetében a devizanem forinttól eltérő vagy nem rögzített, így ez a lépés a vizsgált szerződések számát 179 143 darabra csökkentette.
- ugyancsak nem vettük figyelembe az 1000 forintnál alacsonyabb szerződésösszegeket, melyek az esetek döntő többségében téves rögzítésen alapulnak. 875 szerződés nem lépte át az összeghatárt, így a figyelembe vett rekordok száma 178 268-ra csökkent.
- az utolsó szűrést az adatkinyerés és az adatelemzés megelőző négy naptári évre – 2019–2022. évekre – korlátozása jelentette. (A vizsgálat tárgyát képező

2022. év mellett tehát a megelőző három évet is vizsgáltuk, a főbb tendenciák láthatósága érdekében.) Így összesen 72 295 szerződés adatait elemeztük. Ezek összesített értéke 22 837,3 milliárd forint volt.

Ez a szerződésszám és összeg tartalmazza a keretmegállapodásra irányuló eljárások adatait is. Ezeket nem számítva 70 030 szerződés 15 640,9 milliárd forintos összege képezte a vizsgálat tárgyát.

7.2.2.3. Besorolási, elemzési megfontolások

Az egyes szerződések naptári éves besorolásának alapja a szerződés megkötéséről szóló tájékoztató hirdetmény naptári éve volt. Amennyiben ez az információ az adatbázisban nem szerepelt, akkor a szerződés megkötésének évét tekintettük irányadónak.

Az adatok kinyerését és elemzését alapértelmezés szerint az egyes szerződések szintjén vizsgáltuk. Ennek indoka, hogy az ajánlattételi lehetőség és az odaítélés vonatkozásában is egy szerződés képez elkülönített alapegységet. Emiatt az EKR eredménytájékoztató adatbázisának 1-1 rekordja is 1-1 megkötött szerződés – vagy a szerződéskötés megkötésére irányuló sikertelen folyamat – adatait tartalmazza.

Erre vonatkozóan ki kell emelni azt is, hogy az adatbázisban szereplő (többnyire „EKR”, vagy „KBE” karaktersorral kezdődő) eljárásazonosító az eljárásrész számával együtt sem határozza meg egyértelműen a konkrét szerződést. Egyes eljárásokhoz, vagy eljárásrészekhez ugyanis több ajánlattételi lehetőség, így több önálló szerződés kapcsolódhat. A munkafolyamatban az egyes szerződéseket a letöltött adatbázishoz illesztett sorszámmal azonosítottuk.

A nyertes pályázati/szerződéses összegek meghatározásakor külön kezelést igényeltek a több szervezetből álló konzorciumok. Az ezek tagjaira vonatkozó – egy mezőben (cellában) rögzített – adatok megfelelő szétválasztási eljárással voltak kinyerhetők. Mivel a szerződések összegének konzorciumi tagok közötti megosztására információ nem állt rendelkezésre, ezért az egyenlő elosztást feltételeztük (eszerint pl. 5 szervezetből álló nyertes konzorcium egyes tagjainak részesedése a szerződés összegéből 20-20 %-os volt).

A keretmegállapodások megkötésére vonatkozó szerződések (KM1) adatai elkülöníthetők az eredménytájékoztató adatbázison belül, a fentiekben jelzett korrekció figyelembevételével. A megkötött keretmegállapodások alapján az eljárás második részében – versenyújrainyítás, közvetlen megrendelés, vagy írásbeli konzultáció formájában – lezajlott közbeszerzési eljárások (KM2) az eljárás azonosító

kódja alapján szűrhetők ki. (A jelenlegi elemzés során a 2019–2022 közötti időszak KM2 eljárások kiszűrésére valamennyi előzetesen megkötött keretmegállapodás kódját figyelembe vettük.)

A kinyert adatok nagyságrendje, és egyéb rendelkezésre álló ismeretek nyilvánvalóvá teszik, hogy a keretmegállapodás alapján, az eljárás második részében megkötött szerződések (KM2) adatait az adatbázis csak részlegesen tartalmazza. A hiányzó adatok a központi közbeszerzéseket lebonyolító intézmények által megküldött információ révén sem pótolhatóak, illetve a hiány nagyságrendjének megállapítása sem volt lehetséges.

Az adatbázis a közbeszerzés tárgyát képező áruk, szolgáltatások, építési beruházások CPV kódját is tartalmazza, a „Fő CPV-kód(ok)” és „További CPV-kódok” oszlopokban. Ezek közül az elemzés során csak az előbbi oszlop tartalmát vettük figyelembe és csak a CPV főcsoportot (melyet a CPV kód első két számjegye határoz meg). Amennyiben az adott szerződés vonatkozásában ez a módszer nem eredményezett egyértelmű besorolást, az elemezhetőség érdekében meg kellett határozni a szerződéshez kapcsolódó elsődleges CPV főcsoportot. Az alkalmazott módszertan szerint ilyenkor a több főcsoport közül az került kiválasztásra, melyhez a legnagyobb (egyértelműen azonosítható) szerződéses összeg tartozik (a 2019–2022. években, összességében).

A becsült értékek az előkészítő iratokban szereplő információ alapján a szerződések igen magas – 90 %-ot meghaladó – arányában összehasonlíthatóvá váltak a szerződéses értékekkel. (A rögzítés részletes hiánya mellett azért sem teljes körben, mert a megkapott adatok nem szerződés, hanem eljárásrész szinten kerültek meghatározásra.) Ahol ez lehetséges volt, a szerződés értékét a becsült értékkel elosztva kaptuk meg a vonatkozó arányszámot. Az arányszámokhoz – meghatározott intervallumokat képezve – tartozó gyakoriság jelentette az elemzés alapját. 2022. évre vonatkozóan a megadott becsült értékek adatbázisa két kiugró – irreálisan magas – értéket tartalmazott, melyek az elemzés során kiszűrésre kerültek.

A további elemzések vonatkozásában megemlíthetjük még a következőket is.

- Az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzések adatainak meghatározásához az eredménytájékoztató adatbázis „A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos” oszlopában szereplő „Igen” feltételt vettük figyelembe, mint szűrőfeltételt.
- A szerződésszám, illetve a szerződésösszeg területi megoszlásának bemutatása az eredménytájékoztató adatbázisban található NUTS kódokra épült. Az elemzés során azokat a szerződéseket vettük figyelembe, amelyek esetében a magyarországi megye egyértelműen azonosítható volt.

Amennyiben a teljesítés helyeként több megye is azonosítható volt, valamennyit figyelembe vettük, a szerződés arányos (három NUTS kód esetén tehát egyharmados) részét rendelve ezekhez.

- Az egyes cégek vesztes és nyertes pályázatszámának meghatározásakor a külön rendelkezésre bocsátott ajánlattevői, valamint az eredménytájékoztató adatbázis tartalmát vetettük össze. Az előbbi adatbázis szintén eljárásrész (tehát az utóbbival ellentétben nem szerződés) szinten készült, így csak a biztosan azonosítható szerződések kerültek beszámításra. A vesztes pályázatra az ajánlattevői adatbázisnál részletesebb információnk nem volt, a nyertes pályázatok száma viszont az eredménytájékoztató adatbázisból nagy pontossággal meghatározhatónak bizonyult.

7.2.3. Javaslatok az elemzés pontosságának fejlesztése érdekében

Annak érdekében, hogy a hazai közbeszerzési piac adatainak elemzése pontosabb, realisabb és átláthatóbb legyen, a Hatóság a nyilvántartási rendszerben a következő változásokat javasolja:

- Az eredménytájékoztató adatbázisban a nem egyértelmű azonosítást jelentő szerződésrész helyett a szerződést, illetve az ennek megkötésére irányuló ajánlattételi felhívást kellene „alapegységnek” tekinteni. A szerződéshez (ajánlattételi felhíváshoz) ajánlott lenne önálló kódot rendelni.
- Biztosítani kellene a keretmegállapodások alapján megvalósuló szerződések (KM2) – de minimálisan azok meghatározott adatainak – teljes körű szerepeltetését az EKR-ben. Ennek megvalósításához szükséges a vonatkozó eljárási szabályok áttekintése, adott esetben módosítása.
- Az eredménytájékoztató adatbázisban szerepeltetni kellene a szerződés megkötésére vonatkozó információk körében, hogy a kontraktus keretmegállapodáson alapult-e, utalva egyúttal a keretmegállapodás adataira is.
- Az EKR eredménytájékoztató adatbázisában – szerződés szinten – meg kellene jeleníteni az ajánlattevőkre vonatkozó információkat.
- A nyertesek – és a jövőben az ajánlattevők – adatainak azonosításához vizsgálni kellene az adószámok technikai megfelelőségét. Megfelelő szinkronizációval biztosítani kell azt is, hogy a cégek pontos (regisztrált) neve kerüljön az EKR-be és az adatbázisba.
- Biztosítani szükséges, hogy a szerződésösszeg konzorciumi tagok közötti megoszlása az EKR-ben rögzítésre kerüljön (a szerződések teljesítéséhez kapcsolódóan rögzítendő adatok körében a végleges adatokat lenne szükséges megadni).
- Megfelelő adatbáziskezelési technikával – akár külön tábla közzétételével – biztosítani kellene a nyertesek/ajánlattevők külön sorban megjelenítését,

akkor is, ha a nyertesek konzorcium tagjai. Így külön rekordban szerepelnének a nyertesek egyes adatai – többek között adószám, név, cím, KKV státusz, stb.. Ennek révén nem jelentene problémát az egyes mezőkön belüli „ömlesztett” adatok szétválasztása és az ebből adódó ellentmondásos eredmények.

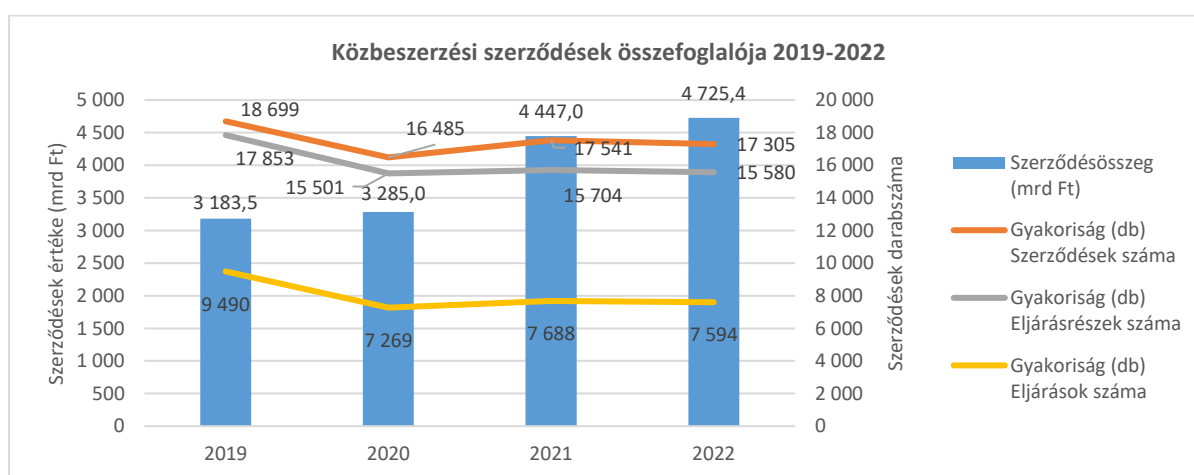
- Pontosabb eljárást célszerű kialakítani a forinttól eltérő devizanemben nyilvántartott szerződések összegeinek rögzítéséhez (nyilvánvalóvá téve, hogy ezekben az esetekben nem a forintra váltott, hanem az eredeti devizanemben nyilvántartott érték rögzítése szükséges).
- A szerződéses értékek meghatározásakor – reális intervallumokat alkalmazva – megakadályozandó az irreális (nagyon alacsony, nagyon magas, nem értelmezhető formátumú) értékek rögzítése.
- Az eredménytájékoztató adatbázisban a becsültérték-információt az előkészítő iratok tartalma alapján kellene közzétenni, szerződés szinten ahhoz, hogy a becsült érték és szerződéses összeg közötti különbség elemzése megbízhatóan elvégzésére kerülhessen.
- A rögzített adatok figyelése révén kiszűrendők a keretmegállapodás megkötésére irányultsággal kapcsolatos téves információ-rögzítések. Hasonlóan célszerű eljárni esetleges további ellentmondások kezelésével kapcsolatban is.

7.3. A közbeszerzési piac koncentráció elemzése

A Hatóság az elemzése során a keretmegállapodások megkötésére irányuló eljárásokat (KM1) külön vizsgálja, mivel azok még nem a tényleges beszerzéseket tartalmazzák, hanem annak a közbeszerzési és jogi alapját adják, hogy a keretmegállapodást kötő nyertes ajánlattevőktől, a keretmegállapodás több éves időtartama alatt, a keretösszeg erejéig lehet közbeszerzéseket megvalósítani. Ugyanakkor az EKR-ben szereplő keretmegállapodások alapján megvalósított tényleges közbeszerzések (KM2) szerepeltetésre kerülnek az elemzésben. A módszertani leírásunkban részletesen bemutatjuk, hogy milyen adattisztítást végeztünk, valamint milyen szűrőfeltételeket alkalmaztunk.

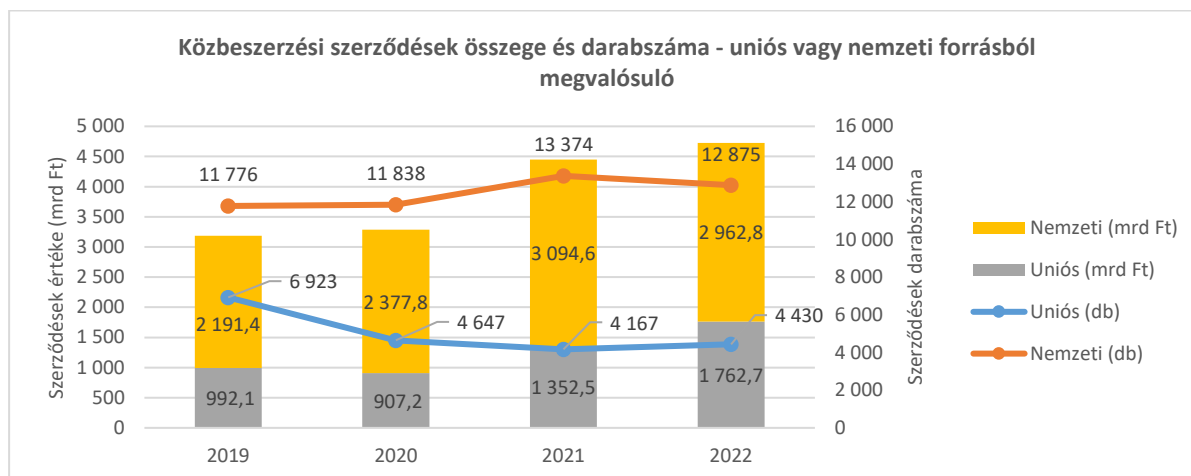
Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy az elemzésünk jelentős részében szerződés alapon mutatjuk be a közbeszerzési piacot és nem eljárás vagy – részajánlattétel esetén – részenkénti alapon, ami az uniós gyakorlatot is jobban követi. A szerződés alapú vizsgálat, valamint az adattisztításunk következtében az általunk prezentált adatok eltérnek a Teljesítménymérési Keretrendszerben ismertetett, valamint a Közbeszerzési Hatóság által publikált adatoktól. Utóbbiak esetében az eltérést magyarázza még, hogy ezen adatok nem az EKR adatain alapulnak, hanem egy saját adatbázisból származnak, amelyet a Közbeszerzési Értesítőben közzétett hirdetésmények adataiból gyűjtenek ki.

Az elemzésünk során külön mutatjuk be a teljes közbeszerzési piacot, valamint azon belül a részben vagy teljes mértékben európai uniós forrásból finanszírozott közbeszerzési szerződéseket.

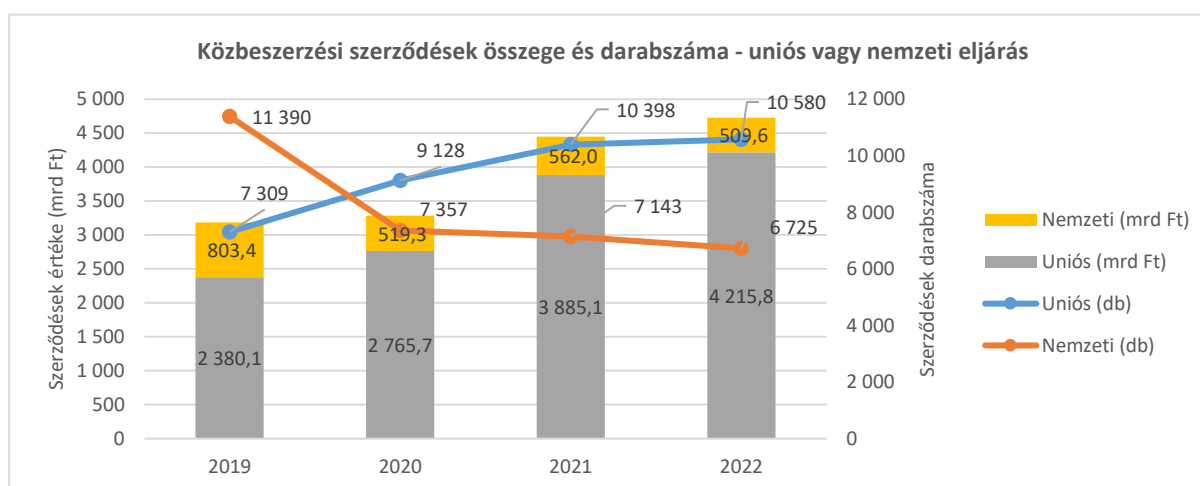


A fenti grafikon alapján a 2020. évben a koronavírus járvány érezhetően csökkentette az eljárások és szerződések darabszámát is, ugyanakkor a közbeszerzési szerződések értéke összegében nem változott jelentősen az előző évhez képest. Ezzel szemben a 2021. és 2022. években a közbeszerzési eljárások összegükben emelkedtek jelentősen egyrészt a járvány lecsengése, másrészt a

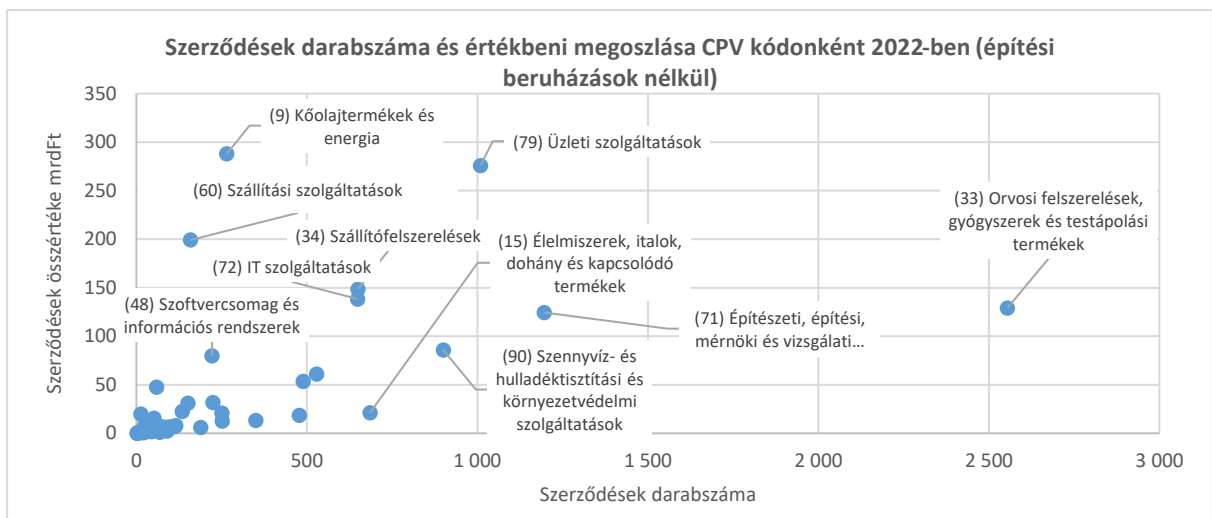
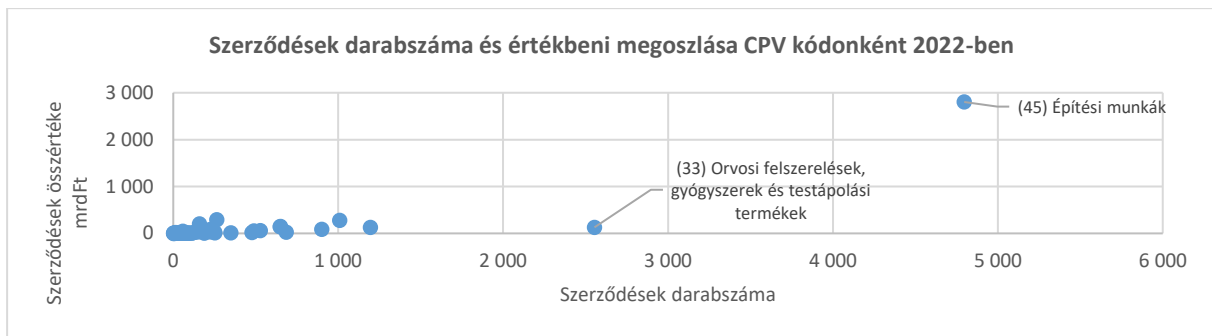
2022. évben növekvő infláció miatt, míg az eljárásszám és a szerződések száma jelentősen nem változott.



Arányaiban az uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések értékének nagyobb növekedése (CAGR 2019–2022: +21,1%) tapasztalható a közbeszerzési piacon a hazai forrásból finanszírozott közbeszerzések összegének növekedéséhez képest (CAGR 2019–2022: +10,6%) a 2019–2022 közötti időszakban. Ugyanakkor, azonos időszakban, a szerződések darabszáma az uniós forrású közbeszerzéseknél jelentősen csökkent (CAGR 2019–2022: -13,8%) a hazai finanszírozás eljárásokhoz képest (CAGR 2019–2022: +3,0%). Az uniós forrású közbeszerzések értékének növekedését elsősorban az építési beruházások értékének növekedése vezérelte.

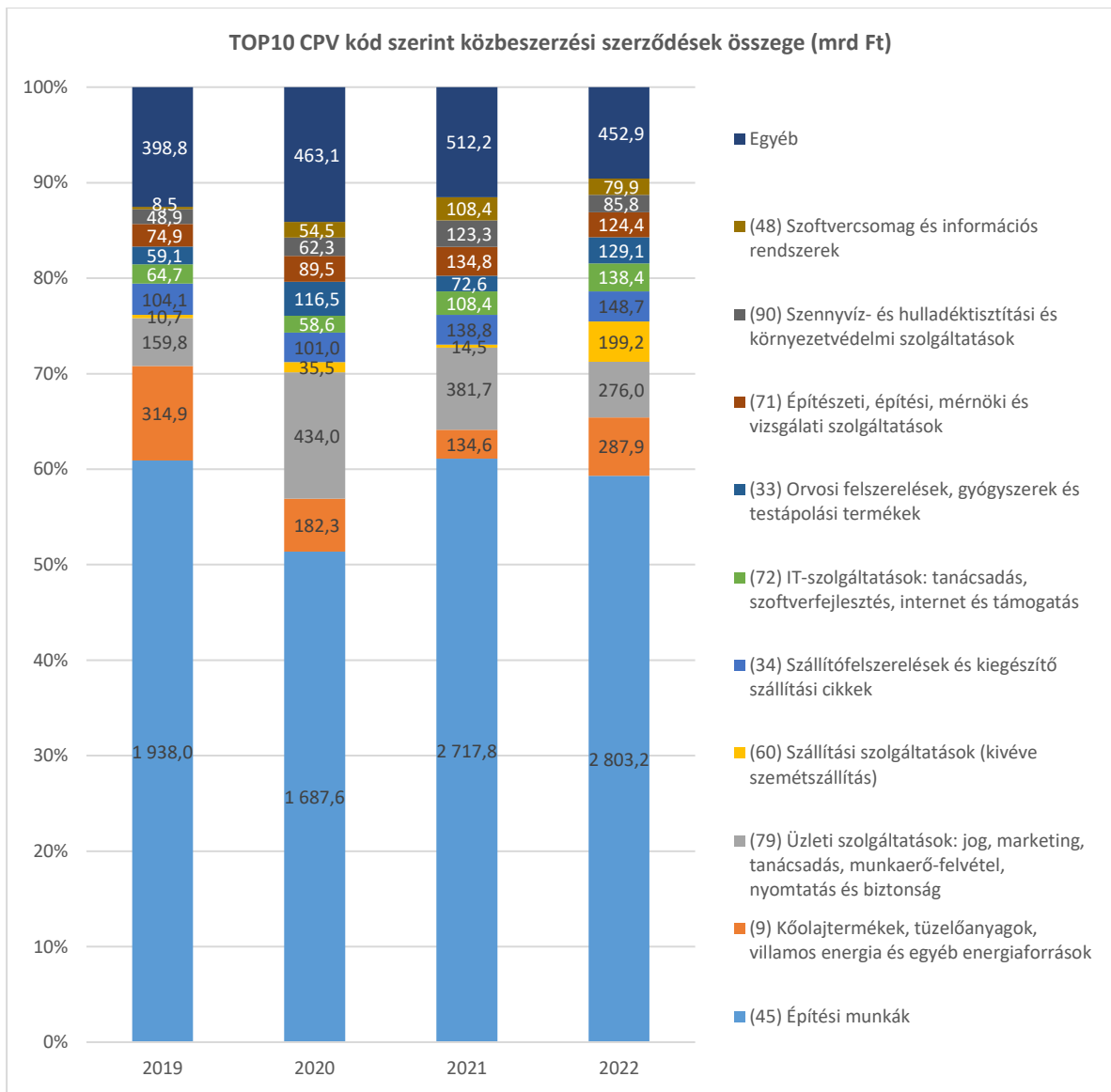


Ami az eljárásrendeket illeti, egyértelműen emelkedik az uniós eljárásrendben induló közbeszerzések száma és értéke is (rendre CAGR 2019–2022: +13,1% és +21,0%), ami az építési beruházások növekedésének, valamint annak tulajdonítható, hogy emelkedik a közbeszerzések átlagos értéke is (amit részben az infláció is magyaráz), mely miatt még több közbeszerzést a nemzeti helyett uniós eljárásrendben kell megvalósítani.

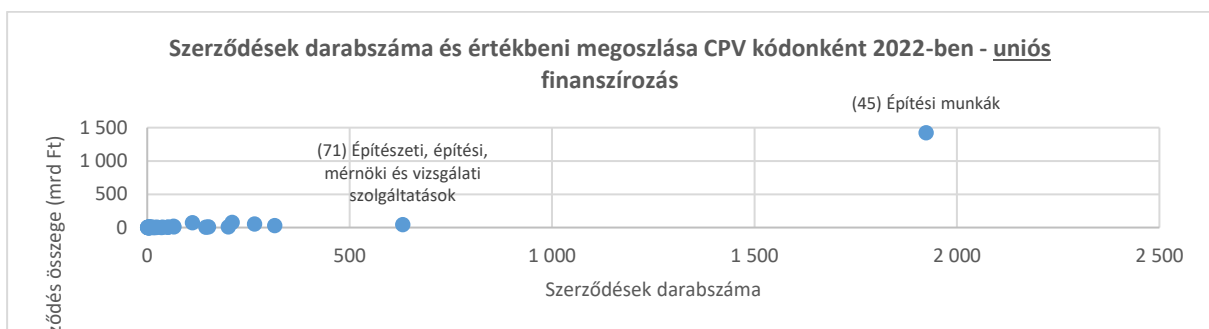


Jól látható, hogy az építési munkák mind a közbeszerzési szerződések összegében, mind darabszámában messze felülmúlta a többi CPV kódhoz kapcsolódó szerződések értékeit 2022-ben, ezért az építési munkák nélkül is bemutatjuk a közbeszerzések CPV kódok szerinti megoszlását. Ezek alapján bár az orvosi felszerelésekhez kapcsolódó közbeszerzési szerződések darabszáma jelentősen magasabb (2 554 db), mint a többi CPV kódnál, azonban értékben csupán 129 mrd Ft volt a 2022. évben, szemben például a szállítási szolgáltatásokkal, ahol 159 db szerződés 199 mrd Ft értéket tett ki.

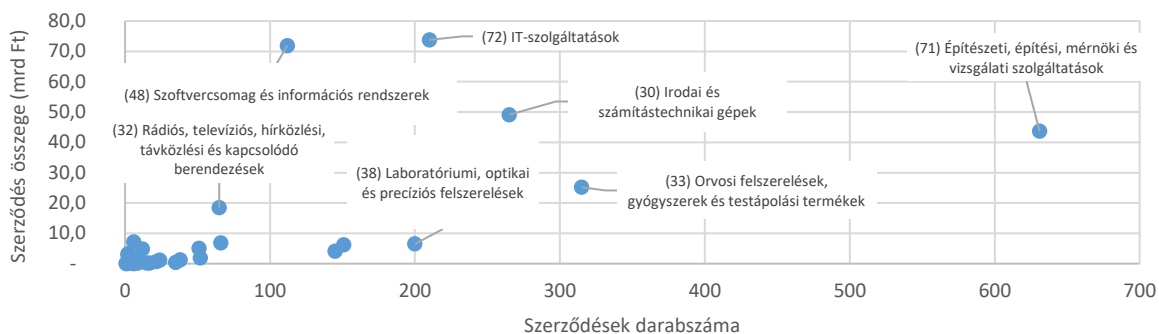
Nagyságrendileg, 2022-ben az építési beruházások közel 60%-át tették ki a teljes közbeszerzési piacnak, ezenkívül még az energia és üzleti szolgáltatások képezték a legjelentősebb kategóriákat összegükben. Mivel a TOP10 CPV kód lefedte a 2022. év közbeszerzési piacának több mint 90%-át, ezért a Hatóság a koncentráció elemzésében elsősorban a fenti táblában is szerepelő TOP10 CPV kódoként mutatja be a közbeszerzési piacot.



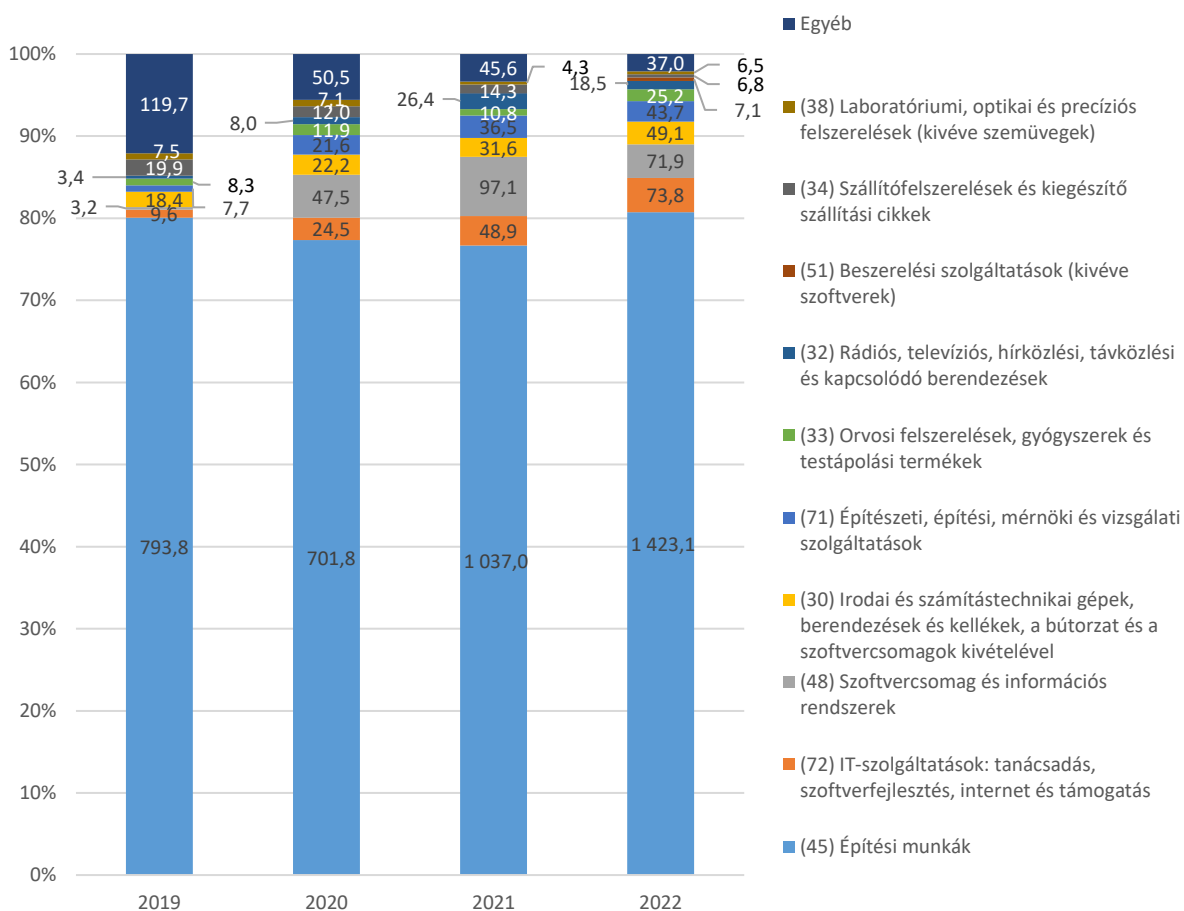
Az európai uniós finanszírozású közbeszerzések körében az építési munkák szintén jelentősen kiemelkednek a többi CPV kód közül, amelyet értékben az IT-beszerzésekhez (szolgáltatások, információs rendszerekhez) kapcsolódó közbeszerzési eljárások összértékei követnek.



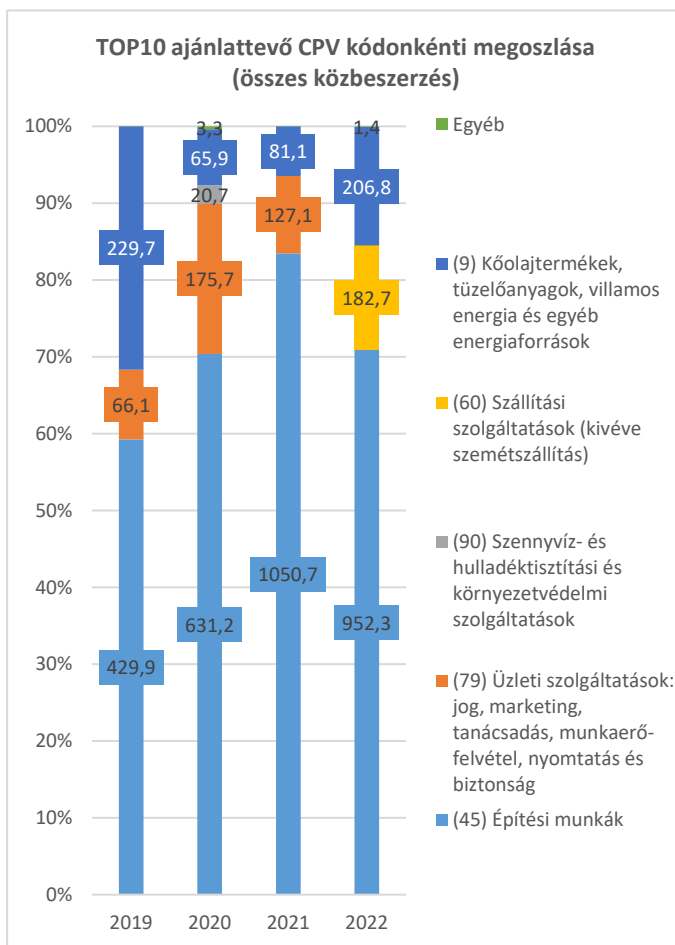
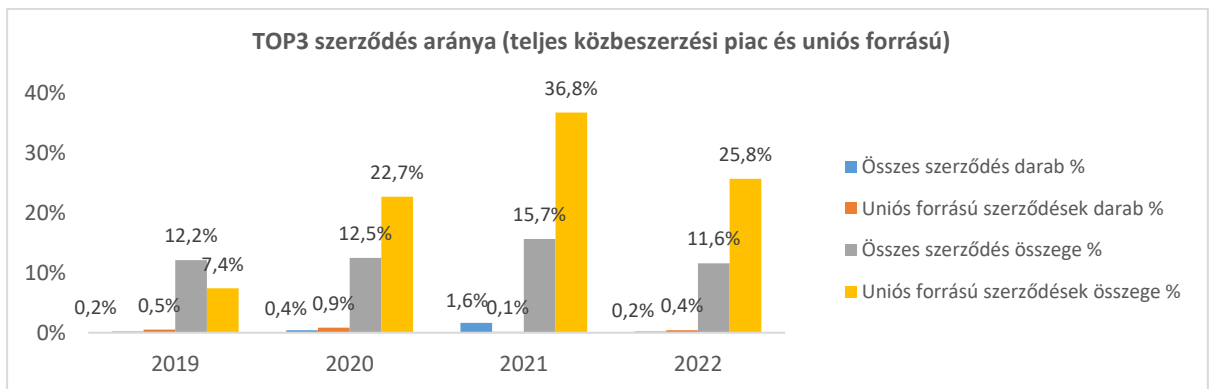
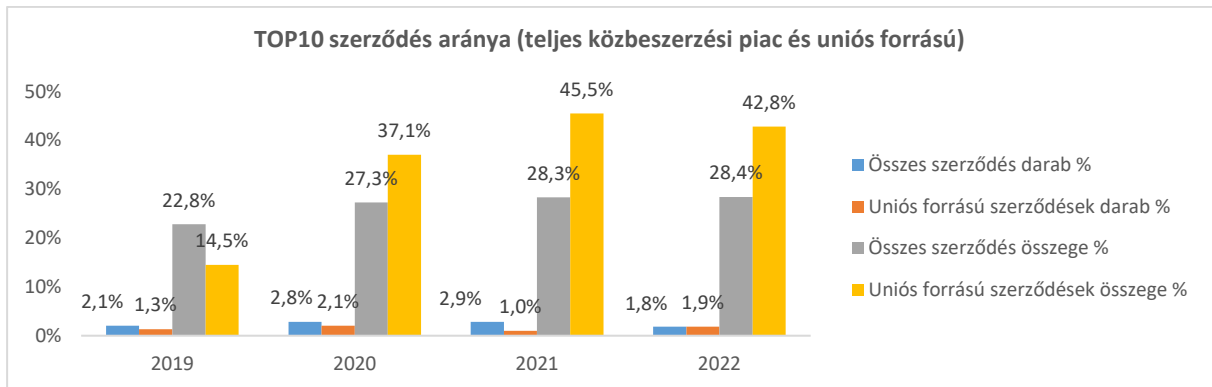
Szerződések darabszáma és értékbeni megoszlása CPV kódonként 2022-ben - uniós finanszírozás (építési munkák nélkül)



TOP10 CPV kód szerint közbeszerzési szerződések összege - uniós finanszírozású (mrd Ft)



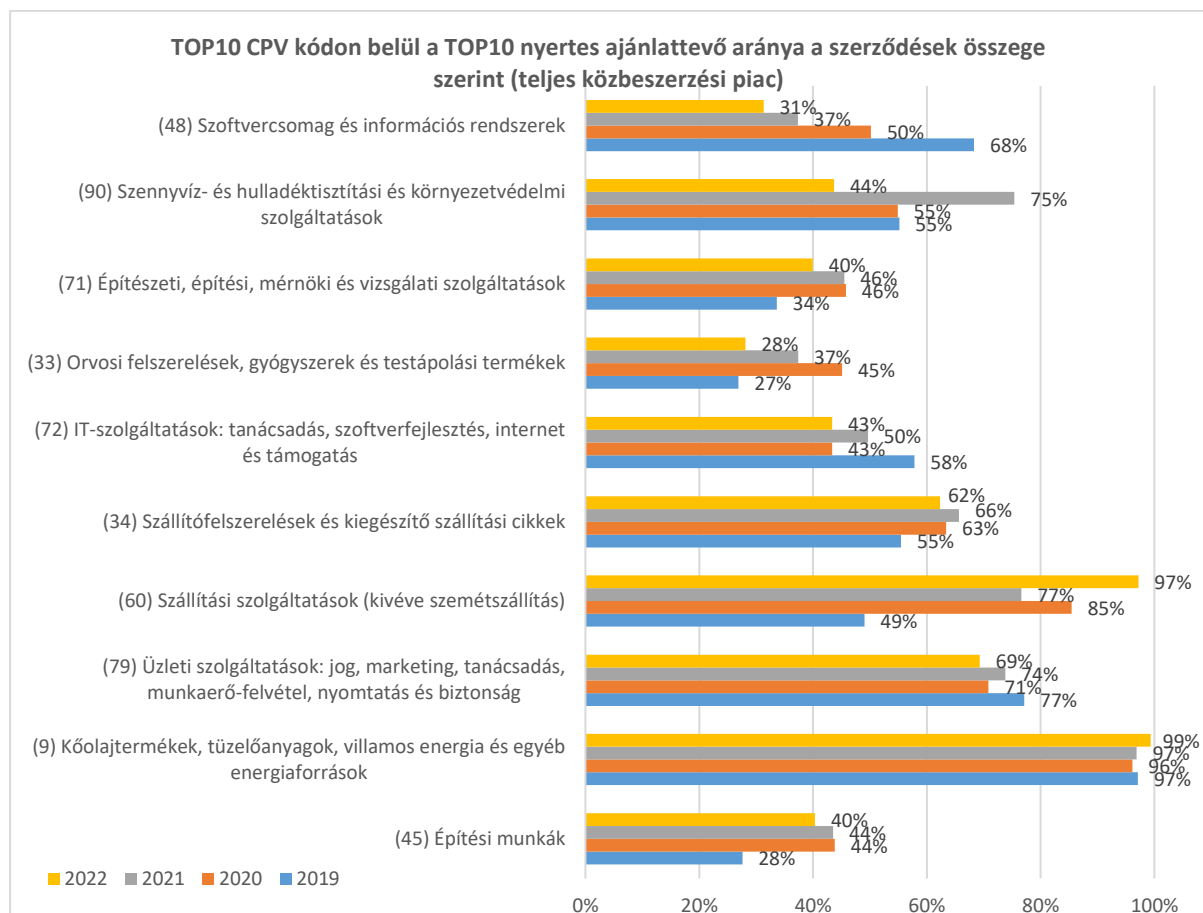
7.4. TOP10 ajánlattevő



A fenti diagramokon látható, hogy a TOP3 és TOP10 nyertes ajánlattevő koncentrációja összességben folyamatosan emelkedett 2019–2021 között, majd 2022-ben kismértékben csökkent. A szerződések darabszáma 2019–2022 között jelentősen nem változott. Összefoglalóan kevés darab szerződésre jut arányaiban magas közbeszerzési érték. Ha csak a teljesen vagy részlegesen európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések körében vizsgáltuk a TOP10 nyertes ajánlattevőt, akkor még magasabb koncentrációt tapasztaltunk. Ez annak tulajdonítható, hogy az uniós forrásból megvalósuló projektek

általában nagyobb volumenűek és kevesebb az összes darabszám is, így magasabb a koncentráció. Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések TOP10 ajánlattevője 100%-ban építési munkákhoz kapcsolódott, míg a teljes közbeszerzési piac TOP10 nyertes ajánlattevője nem csak az építési beruházásban van jelen (lásd a fenti bal oldali diagramot). Az összes közbeszerzés TOP10 ajánlattevőjének közbeszerzései egyébként közel 50%-ban (teljesen vagy részlegesen) uniós forrásból valósultak meg. A teljes piacot vizsgálva a 2022. évi TOP10 céghez a következő közbeszerzési projektek kapcsolódtak: ivóvíz és szennyvíz távvezetékek tervezése és kivitelezése, közforgalmú autóbuszvonalak üzemeltetése, sportcsarnok, kastélyok felújítása, egyetemek fejlesztése, gyorsforgalmi út kivitelezések, villamos energia és földgázbeszerzés, útburkolat-felújítások és országos közúthálózati felújítások.

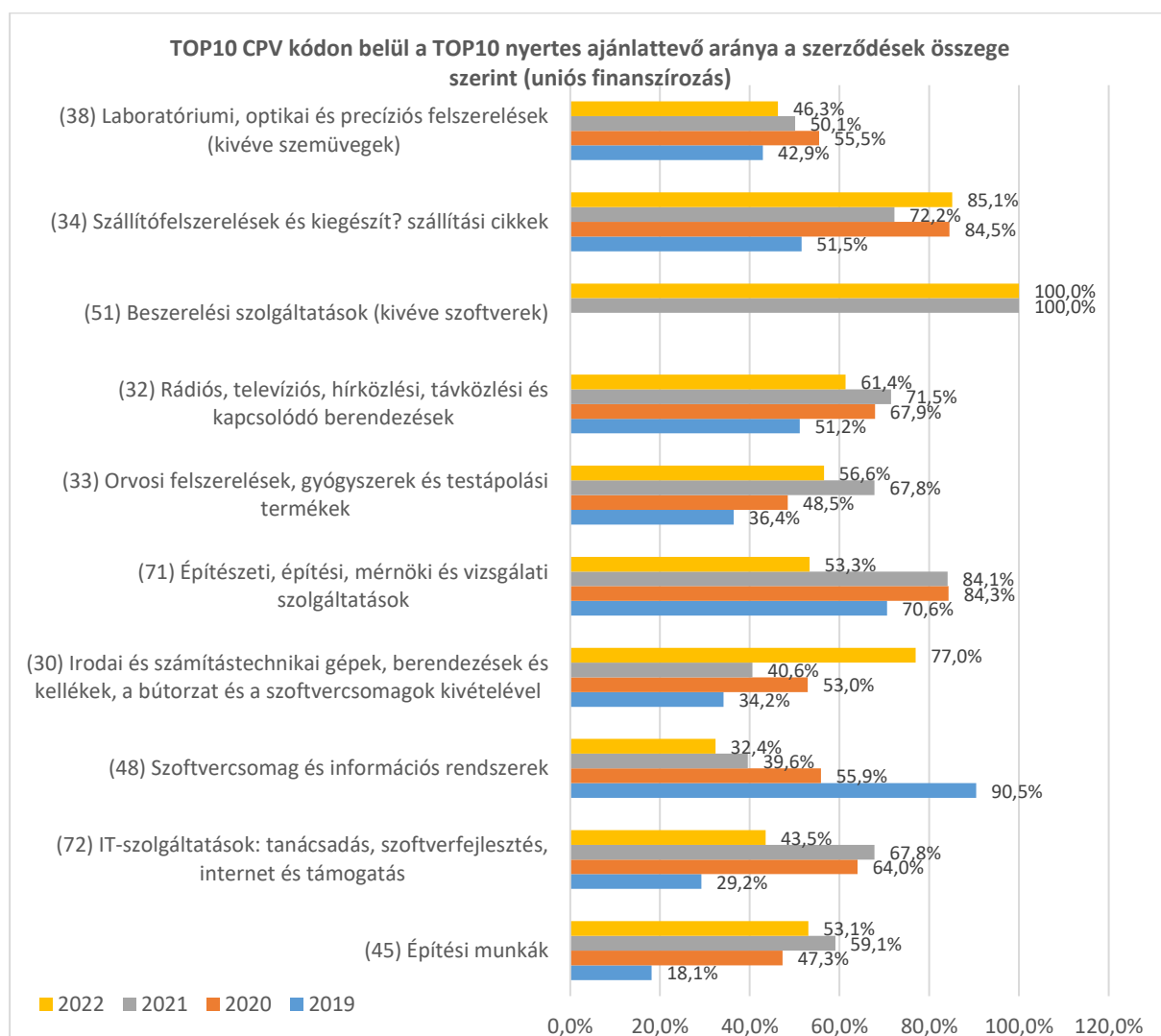
A Hatóság mintavételszerűen szerződésszintű vizsgálatokat ehhez az Integritásjelentéshez nem végzett.



A teljes közbeszerzési piacot vizsgálva, a legmagasabb koncentráció az energia piacon van, ami alapvetően abból ered, hogy a hazai energiapiacra – annak nagyságára is tekintettel – kevés szereplő van jelen, ezáltal a TOP10 közel a teljes piacot lefedi. Ezen kívül magasnak mondható még a TOP10 koncentráció a

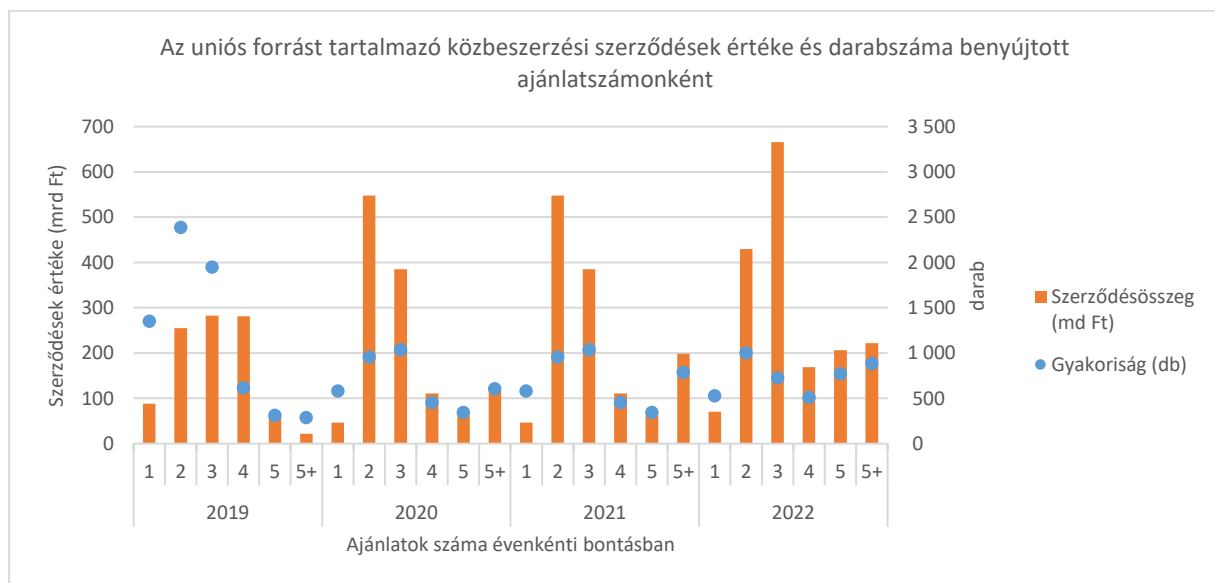
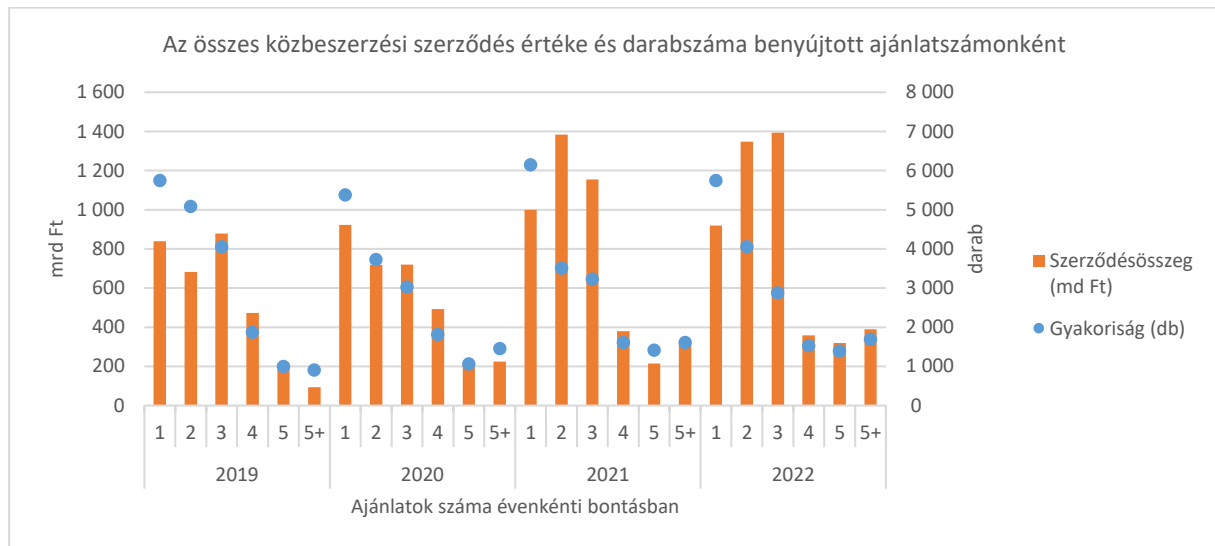
következő piacokon: szállítási szolgáltatások (a TOP10 közel 100%-át lefedte a piacnak 2022. évben és főként közforgalmú autóbuszvonalak üzemeltetéséhez kapcsolódott), üzleti szolgáltatások (2022. évben közel 70% volt a TOP10 koncentráció és elsősorban kommunikációs tevékenységekre irányuló közbeszerzések szerepeltek itt) és szállító felszerelések (a 2022. évben közel 60% volt a TOP10 koncentráció és autóbuszok tartós bérléséhez és beszerzéséhez kapcsolódott).

2022-ben az uniós finanszírozású közbeszerzések CPV kód szerinti koncentrációja is a teljes piachoz hasonlóan alakult. A TOP10 nyertes ajánlattevő a beszerzési szolgáltatás piacon tett ki 100%-ot (egyedi projekt alapon villamos energia kapcsán az alállomások terhelhetőségének növelésére és a villamos mérőhely, csatlakozón végzett munkákhoz kapcsolódó közbeszerzések tartoztak a TOP10 és egyben a teljes piachoz), továbbá a szállítófelszereléseknél 85%-ot (tűzoltógépjárművek, szimulációs eszközfejlesztés, hulladékgyűjtő- és szállítójárművek beszerzése kapcsolódott a TOP10-hez), az irodai és számítástechnikai gépek, berendezések közel 80%-át, valamint rádiós, távközlés, hírközlés közel 60%-át.



Egyajánlatos közbeszerzési eljárások

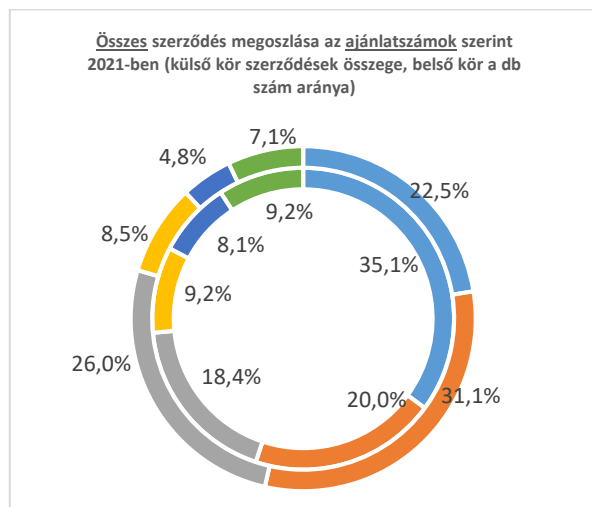
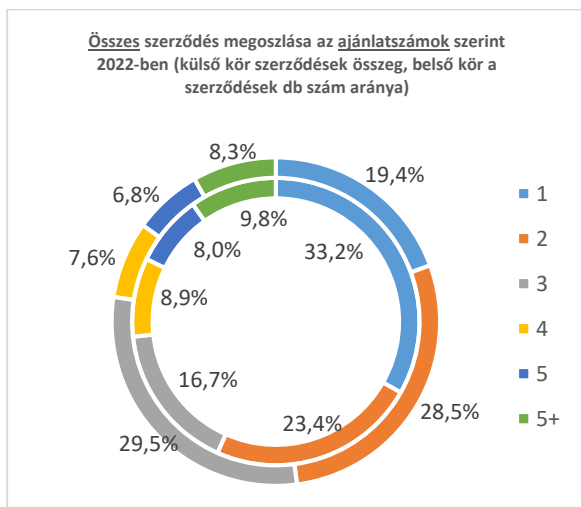
A Hatóságnak a jelen pontban bemutatott egyajánlatos közbeszerzések elemzési módszertana eltér az európai uniós ún. „Single Market Scoreboard” módszertantól. Ez abban nyilvánul meg, hogy kizárólag a keretmegállapodások megkötésére irányuló eljárások (KMI) kerültek kiszűrésre, mivel azok nem tényleges beszerzésre, teljesítésre irányulnak, míg például a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokat az adatsorban szerepeltették.



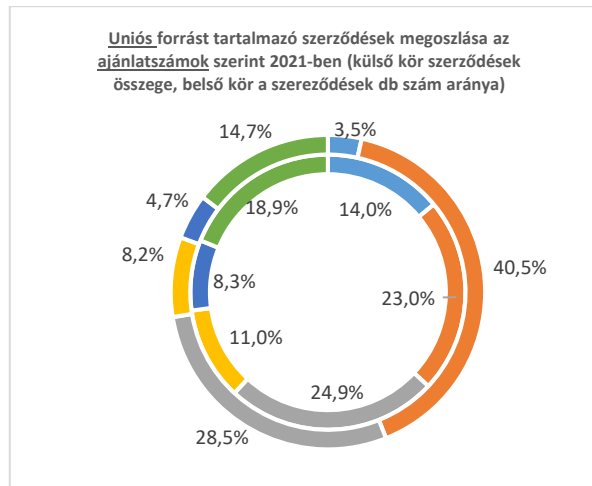
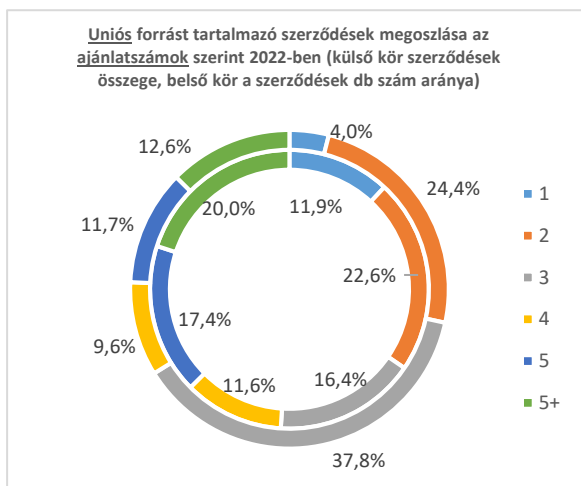
Az összes közbeszerzési szerződést vizsgálva, továbbra is az egyajánlatos közbeszerzések darabszáma a legmagasabb a két- és háromajánlatos szerződésekhez képest a 2019–2022. években (2022-ben 5.749 db egyajánlatos vs. 4.057 db kétajánlatos és 2.883 db háromajánlatos szerződésszám). Ugyanakkor ezt értékben nézve azt rögzíthetjük, hogy a két- és háromajánlatos közbeszerzések értéke 2021-től meghaladja az egyajánlatos eljárásokét (2022-ben 918,5 mrd Ft vs.

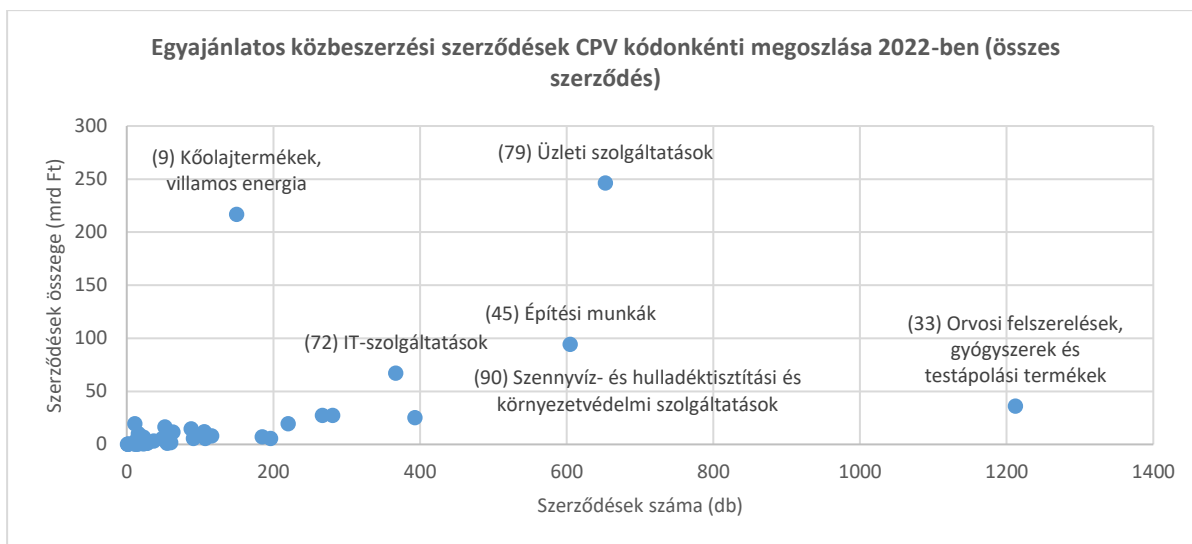
1.346,9 mrd Ft és 1.392,8 mrd Ft). Az uniós forrást tartalmazó közbeszerzések között ezzel szemben a két- és háromajánlatos közbeszerzések nem csak értékben, hanem darabszámban is meghaladták az egyajánlatos közbeszerzések értékét / darabszámát a 2019–2022. években.

Trendeket vizsgálva látható, hogy arányaiban jelentősen megnövekedett a két- és háromajánlatos szerződések összege az uniós forrást is tartalmazó szerződésekben a 2020–2022. években a 2019. évhez képest, ugyanakkor a darabszám 2019-hez képest jelentősen visszaesett 2020-ban, míg 2021–2022. években nem változott szignifikánsan.

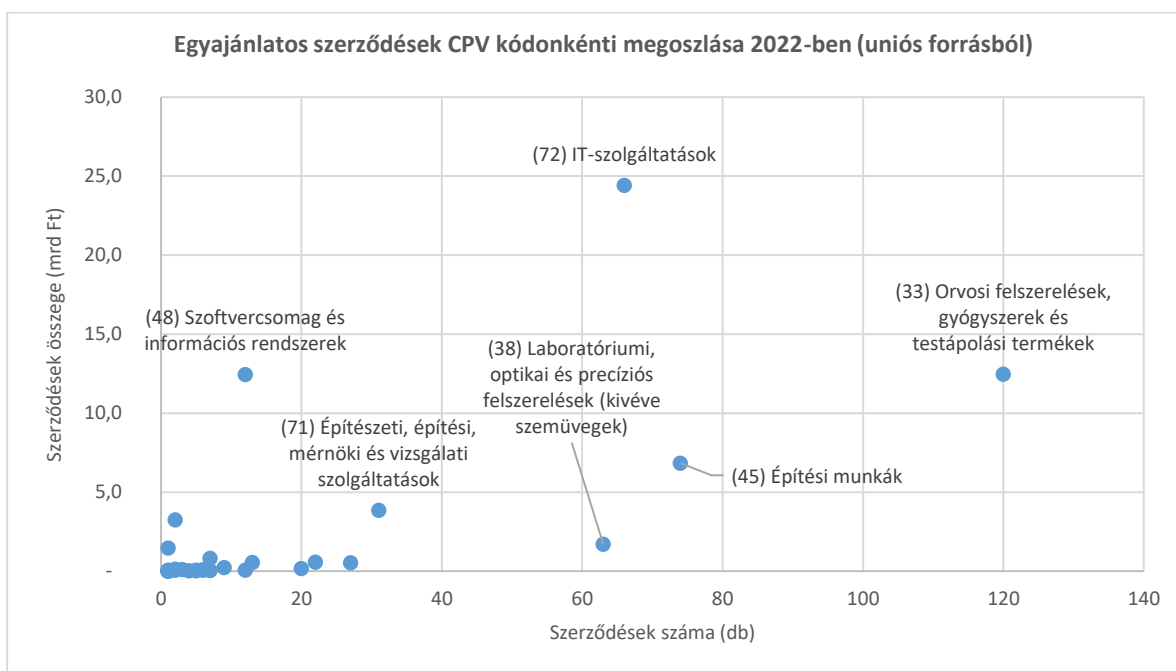


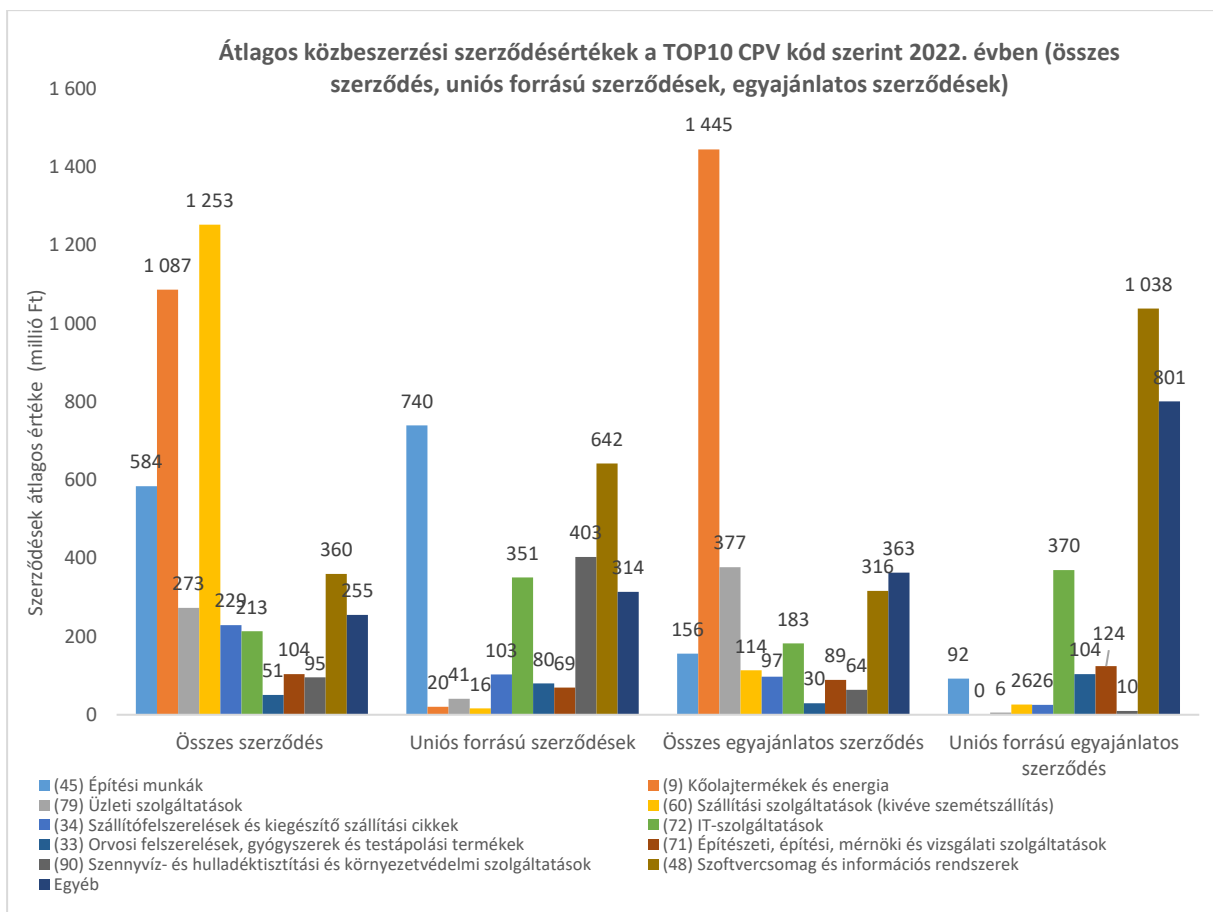
Összében és darabszámban is kismértékben csökkent az egyajánlatos szerződések aránya 2021-ről 2022-re az összes közbeszerzési szerződést vizsgálva (rendre 22,5%-ról 19,4%-ra és 35,1%-ról 33,2%-ra), míg az uniós forrást tartalmazó közbeszerzéseknél csak a szerződések darabszáma csökkent (rendre 3,5%-ról 4,0%-ra és 14,0%-ról 11,9%-ra). Ugyanakkor megjegyezzük, hogy az uniós forrást tartalmazó közbeszerzések között eleve már alacsonyabb volt az egyajánlatos közbeszerzések értéke (3,5% vs. 22,5%).





Az összes egyajánlatos szerződés között az energia, valamint az üzleti szolgáltatások állnak összegben az első helyen, míg a szerződések darabszámát tekintve az orvosi felszerelések. Utóbbi igaz az uniós finanszírozású egyajánlatos közbeszerzésekre is, viszont ha a szerződések összegét tekintjük, akkor jellemzően a különböző IT-szolgáltatásokhoz, szoftver és információs rendszerekhez kapcsolódnak magasabb értékek.



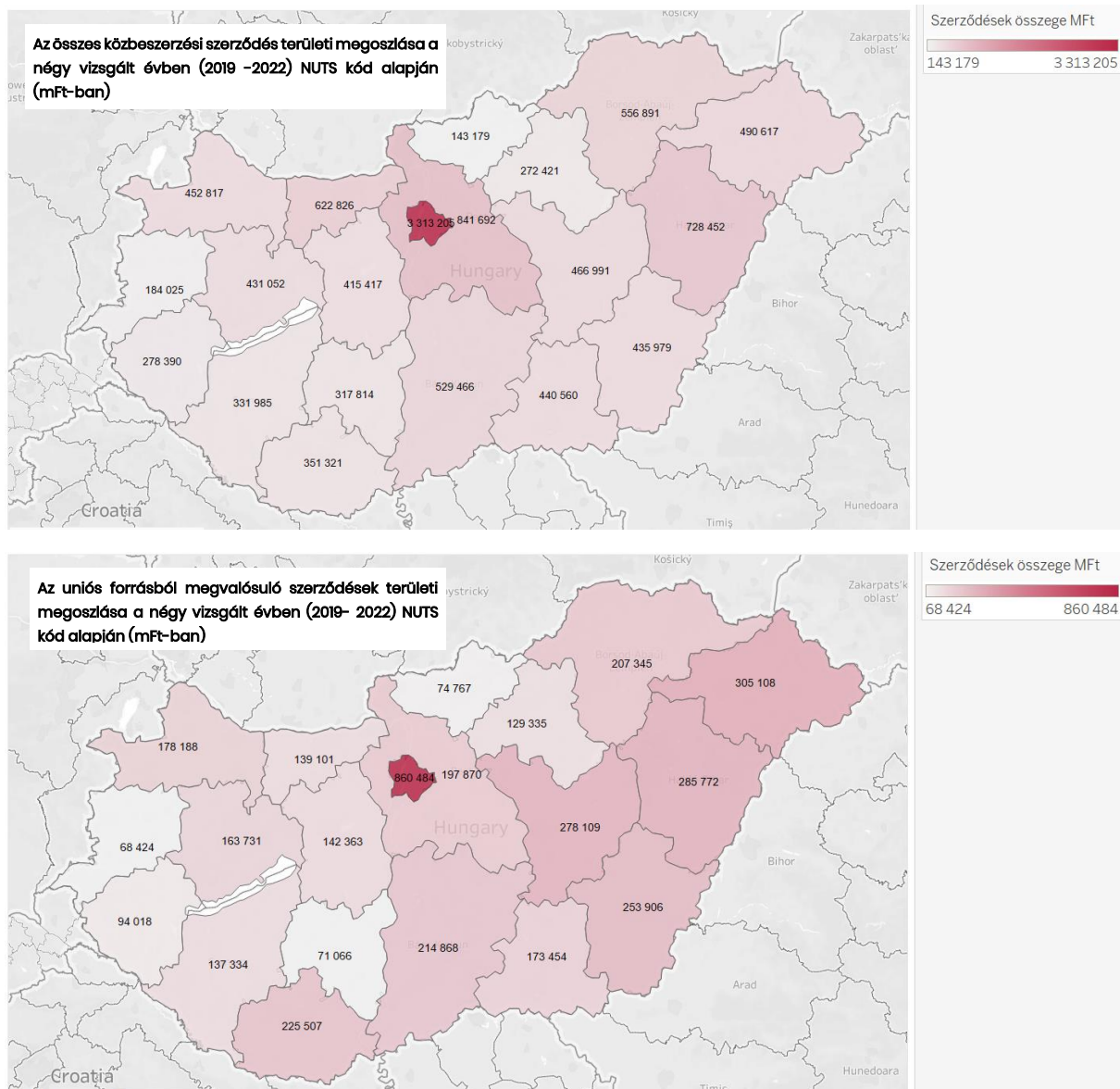


A Hatóság megvizsgálta az átlagos szerződéses értékek alakulását a 2022. évben az összes eljárásra, az uniós finanszírozású eljárásokra, valamint az egyajánlatos eljárásokra vonatkozóan is (külön bontásban az összes szerződést és az uniós forrásból finanszírozott szerződéseket). Ezek alapján kiugró értéket a hazai forrásból megvalósuló fölgáz- és villamos energia beszerzések, valamint a szállítási szolgáltatások (pl.: közforgalmú autóbuszvonalak üzemeltetése) közbeszerzési piaca mutatott. Szintén magas átlagos értékek tartoznak a sokszereplős építési beruházásokhoz, míg ugyanezen kategória egyajánlatos átlagai jóval alacsonyabbak voltak (összes szerződés vs. összes egyajánlatos: 584 m Ft vs. 156 m Ft és uniós finanszírozású szerződés vs. uniós finanszírozású egyajánlatos szerződés 740 mFt vs. 92 mFt). Az egyajánlatos uniós forrású szerződések között kiugróan magas a szoftvercsomagokra vonatkozó közbeszerzések értéke is.

7.5. Területi megoszlások

Amennyiben az országon belüli területi megoszlást vizsgáljuk, akkor egyértelműen látható, hogy a főváros dominál az uniós és a teljes közbeszerzési piacon is (860,5 mrd Ft és 3.313,2 mrd Ft), míg a legkevesebb közbeszerzés Nógrád (74,8 mrd Ft és 143,2 mrd Ft), Vas (68,4 mrd Ft és 184,0 mrd Ft), Zala (94,0 mrd Ft és 278,4 mrd Ft) és Tolna (71,1 mrd Ft és 317,8 mrd Ft) vármegyékre jutott 2022. évben.

Legszembetűnőbb az eltérés a teljes piac és az uniós forrásból megvalósult közbeszerzések között Pest (841,7 mrd Ft vs. 197,9 mrd Ft) és Komárom-Esztergom (622,8 mrd Ft vs. 139,1 mrd Ft) vármegyék, ahol bár az uniós forrás kevesebb volt, azonban hazai forrásból arányaiban több közbeszerzés valósulhatott meg, lásd a lenti ábrákat.



7.6. Becsült érték és szerződéses összeg közötti különbség vizsgálata

Összhangban az Eufetv. 11.§ a) bekezdésével, jelen éves Integritásjelentés részleteiben – egyéb adat hiányában – a közbeszerzési eljárások esetében, szerződés szinten a becsült érték és a szerződéses összeg közötti különbséget vizsgálja. A végső árakra (értve ezalatt a szerződés teljesítésének időpontjában érvényes árat) vonatkozóan nem állt a Hatóság rendelkezésére adat. A becsült értékre vonatkozó adatok forrása az EKR „Előkészítő iratok” felületén a becsült érték megadására szolgáló űrlap; részletesen lásd e tekintetben módszertani leírásunkat.

Elemzésünkben a közbeszerzési eljárás előkészítése során meghatározott becsült érték került összehasonlításra az EKR-ben szereplő szerződés összegével, mely a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője által tett ajánlati ár. Minden esetben külön szerződés szintű összehasonlítást végeztünk.

Az elvégzett elemzés alapján a vizsgált négy évre vonatkozóan rendelkezésre álló és az EKR-ben szereplő adatok alapján az alábbi átlagos szerződéses összegeket és becsült értékeket azonosítottuk:

Lezáró hirdetmény éve	Becsült érték rögzített	Szerződések száma	Arány	Szerződések teljes összege (mFt)	Átlagos szerződésösszeg (mFt)	Becsült érték átlaga (mFt)
2019	Nincs	550	2,94%	228 224	415	-
	Van	18 149	97,06%	2 955 263	163	172
2020	Nincs	809	4,91%	70 506	87	-
	Van	15 676	95,09%	3 214 475	205	218
2021	Nincs	1 291	7,36%	591 160	458	-
	Van	16 250	92,64%	3 855 874	237	248
2022	Nincs	1 538	8,89%	516 205	336	-
	Van	15 765	91,11%	4 197 053	266	277

Minden vizsgált évben 90% feletti azon szerződések aránya, amelyekre vonatkozóan a fent leírt módon azonosítani tudtuk a rögzített becsült értéket.

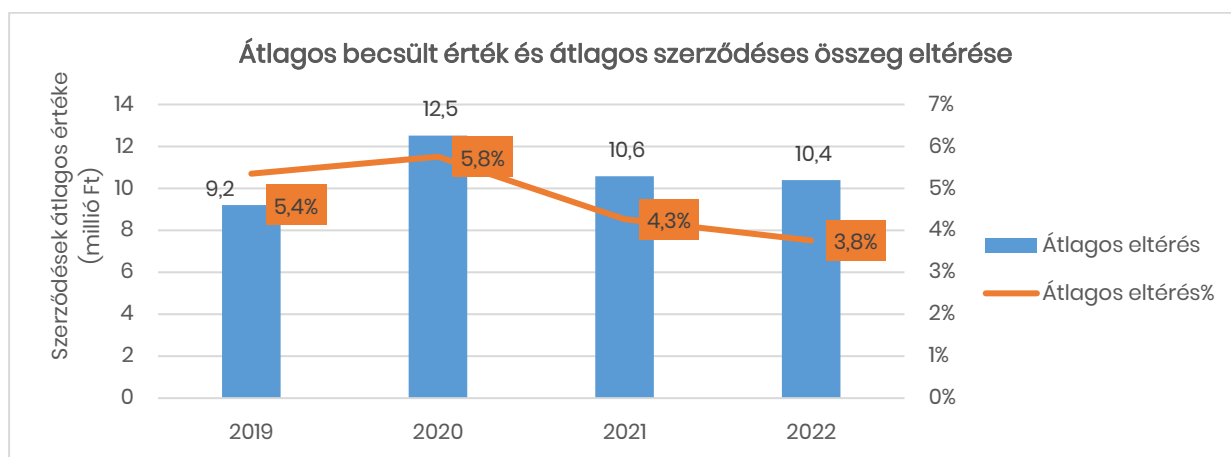
A 2022-es évre vonatkozóan 516 mrd Ft értékű szerződés esetében (az összes 2022. évi szerződés 88,9%-a) a becsült érték sem az EKR adatbázisban, sem az „Előkészítő iratok” űrlapon nem volt kitöltve.

A Hatóság rendelkezésére álló információk alapján az európai uniós finanszírozást tartalmazó szerződések esetében az alábbiak szerint alakult az átlagos szerződéses érték és az átlagos becsült érték:

Lezáró hirdetmény éve	Becsült érték rögzített	Szerződések száma	Arány	Szerződések teljes összege (mFt)	Átlagos szerződésösszeg (mFt)	Becsült érték átlaga (mFt)
2019	Nincs	76	1,10%	141 324	1 860	-
	Van	6 847	98,90%	850 741	124	118
2020	Nincs	65	1,40%	9 549	147	-
	Van	4 582	98,60%	897 607	196	193
2021	Nincs	129	3,10%	36 781	285	-
	Van	4 037	96,90%	977 792	242	245
2022	Nincs	322	7,27%	176 539	548	-
	Van	4 107	92,73%	1 452 234	354	373

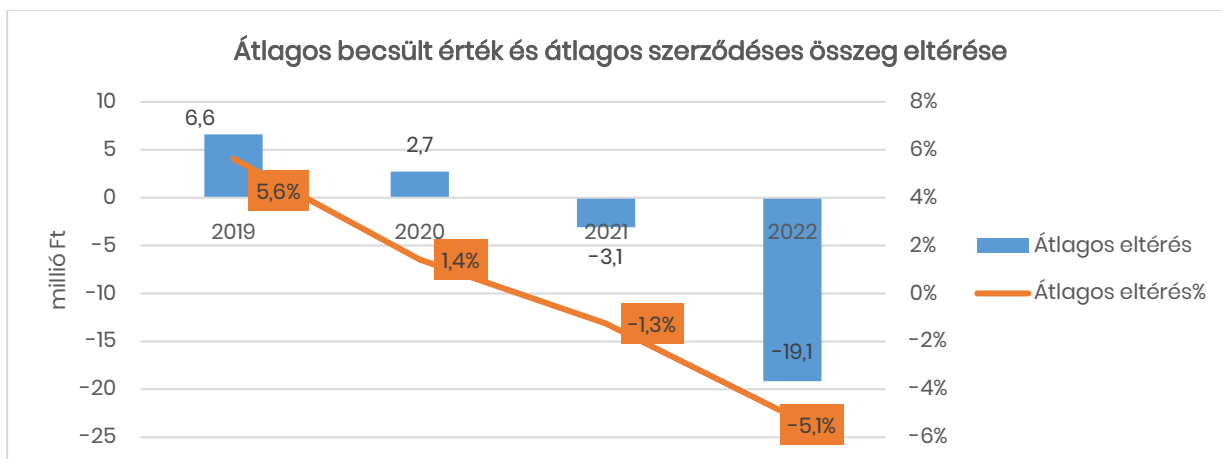
Az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződések esetében a becsült érték kitöltöttsége teljeskörűbb, a 2022. évre vonatkozóan a szerződések 7,3%-ában (összesen 322 szerződés esetében) nem volt kitöltve a becsült érték összege sem az EKR adatbázisban, sem az „Előkészítő iratok” űrlapon. Ezen szerződések összértéke 176,5 milliárd Ft.

Az átlagos szerződéses összeg és a becsült érték átlaga közötti különbség a vizsgált négy év során a következőképpen alakult:



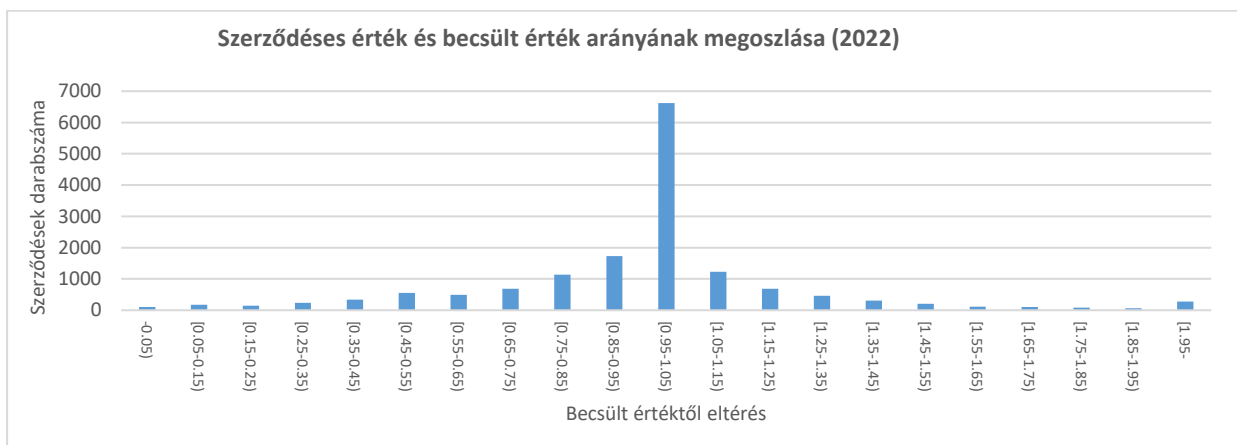
A fenti diagram alapján az a következtetés vonható le, hogy a becsült érték átlagos eltérése a szerződéses összegtől 2020. év óta enyhén csökkenő trendet mutat, ugyanez igaz az átlagos eltérés százaléka is. A 2022-es év során a becsült értékek átlagos összege 10,4 millió Ft-tal haladta meg az átlagos szerződéses összeget, azaz átlagosan szerződésenként 10,4 millió Ft-tal volt magasabb az átlagos szerződéses összeg, mint az eredetileg becsült érték.

Az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződések esetében az átlagos becsült érték és az átlagos szerződéses összeg eltérése a következőképpen alakult a vizsgált periódusban:



Ahogy az a fenti diagramon is látható, az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződések esetében az átlagos becsült érték a 2021-es és 2022-es években meghaladta az átlagos szerződéses összeget, azaz a becsült értékhez képest az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződés végleges összértéke alacsonyabb lett a becsült értékhez képest.

A Hatóság vizsgálta az arányokat is a becsült érték és a szerződéses összeg között. A vizsgálat érdekében az arányok 0,1 távolságú (10%-os) intervallumokba kerültek rendezésre, az arányszámok pedig a szerződéses összeg és a becsült érték hányadosaként lettek meghatározva. A 2022. év során a szerződéses összeg és a becsült érték hányadosa 6.618 esetben (42,0%-ban) a 0,95 – 1,05 intervallumba esett, amiből 2.932 esetben a szerződéses érték és a becsült érték megegyezett.

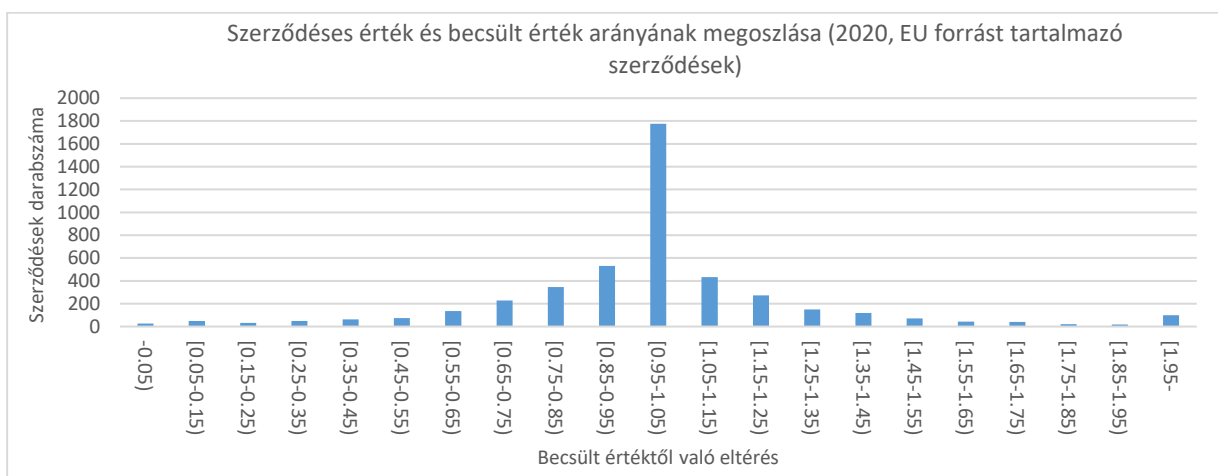
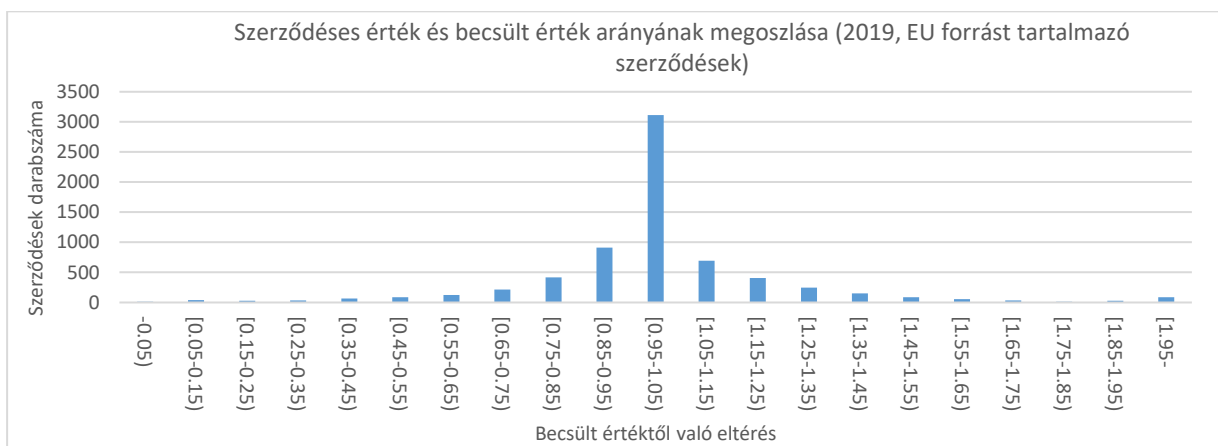


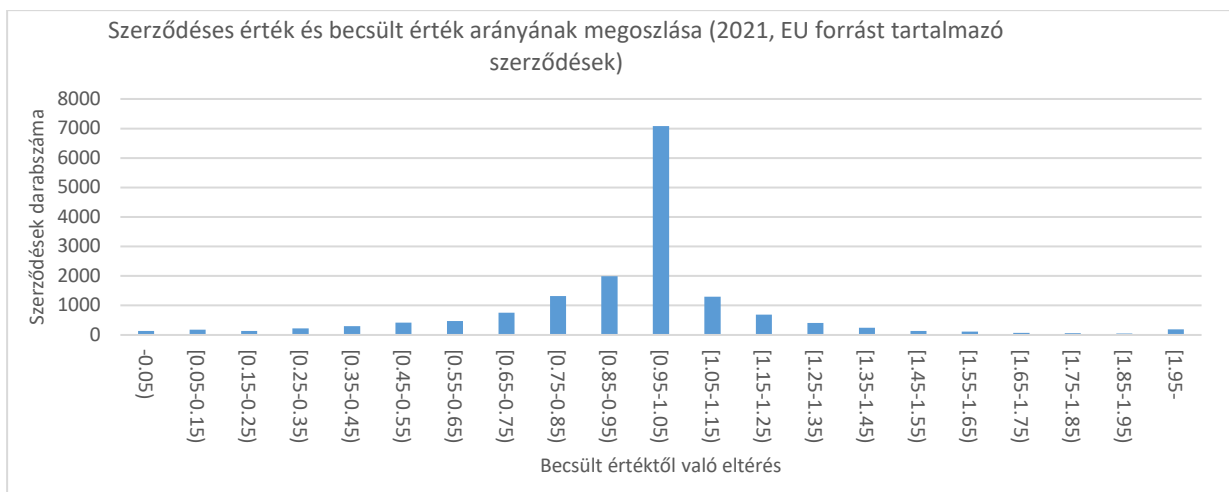
Az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződések esetében az arányok a következőképpen alakultak:



Összesen 435 esetben egyezett meg a becslült érték a szerződéses értékkel a 2022. év során az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződések esetében. A diagram alapján is rögzíthető, hogy az európai uniós forrást is tartalmazó szerződések esetében az esetek 35%-ában a becslült érték 5%-nál nagyobb mértékben haladta meg a szerződéses értéket.

A 2019 – 2021. évekre vonatkozó megoszlások szintén hasonló intervallumú értékeket mutatnak:



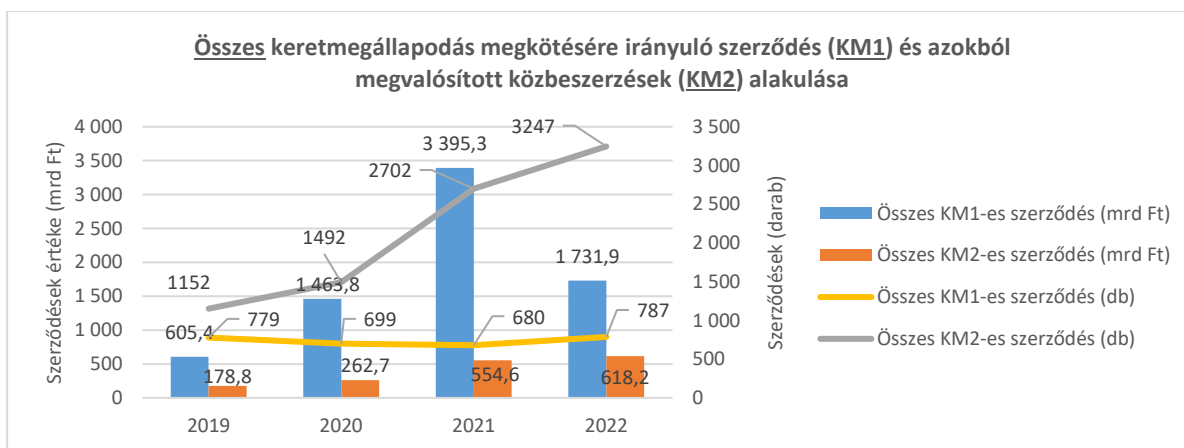


A lehetséges okok feltárásához a becült érték és a szerződéses érték közötti arányszámok, összefüggések további mélyebb, szerződésszintű elemzése szükséges.

Ezen felül pedig a 4. fejezetben jelzett indikátorok segítségével a Hatóság saját kockázatelemzésébe tervezi beépíteni a szerződéses érték és a becült érték közötti különbségek, valamint a megoszlási intervallumok vizsgálatát.

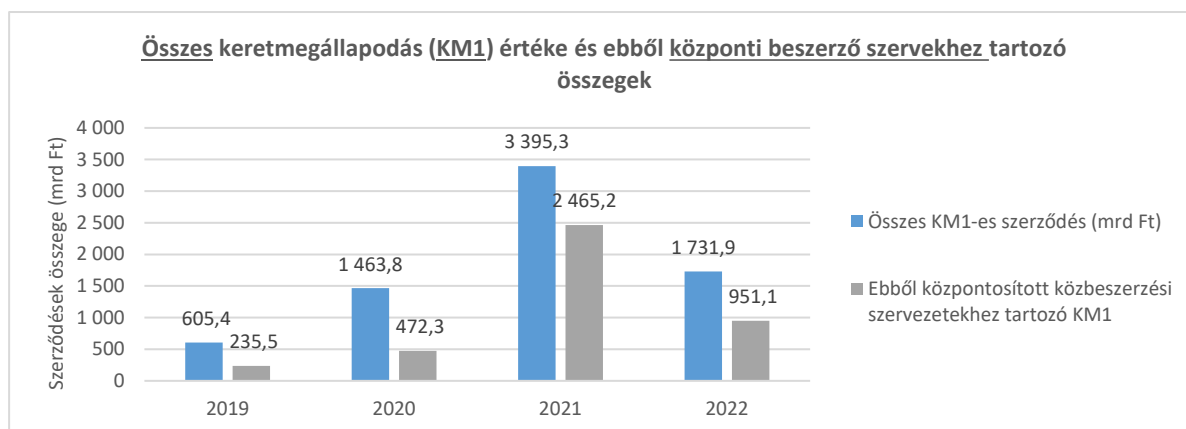
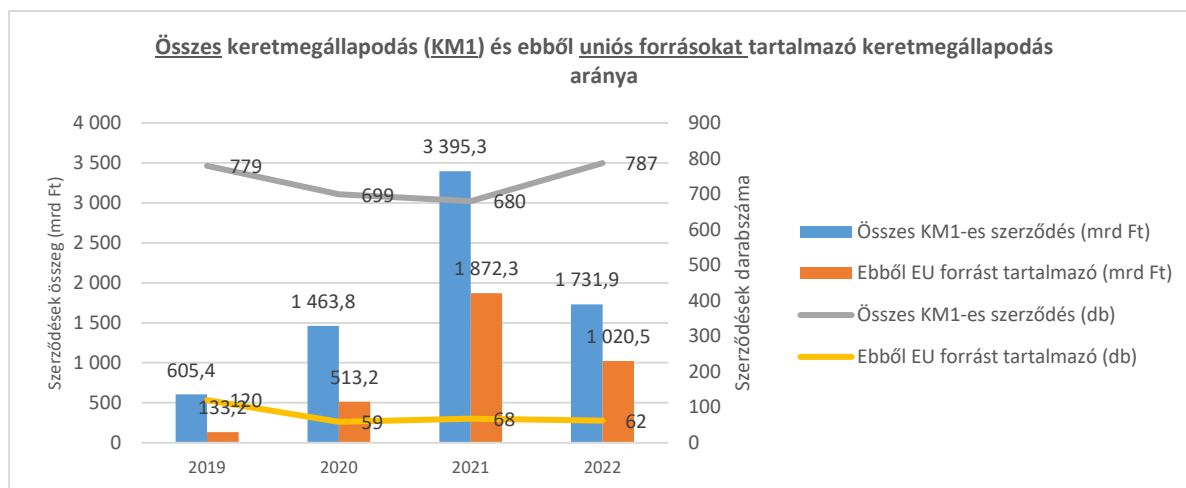
7.7. Keretmegállapodások

Összhangban az Eufetv. 11. § c) bekezdésével, jelen Integritásjelentésben a Hatóság a keretmegállapodásokat és az azok alapján megkötött szerződéseket vizsgálja.

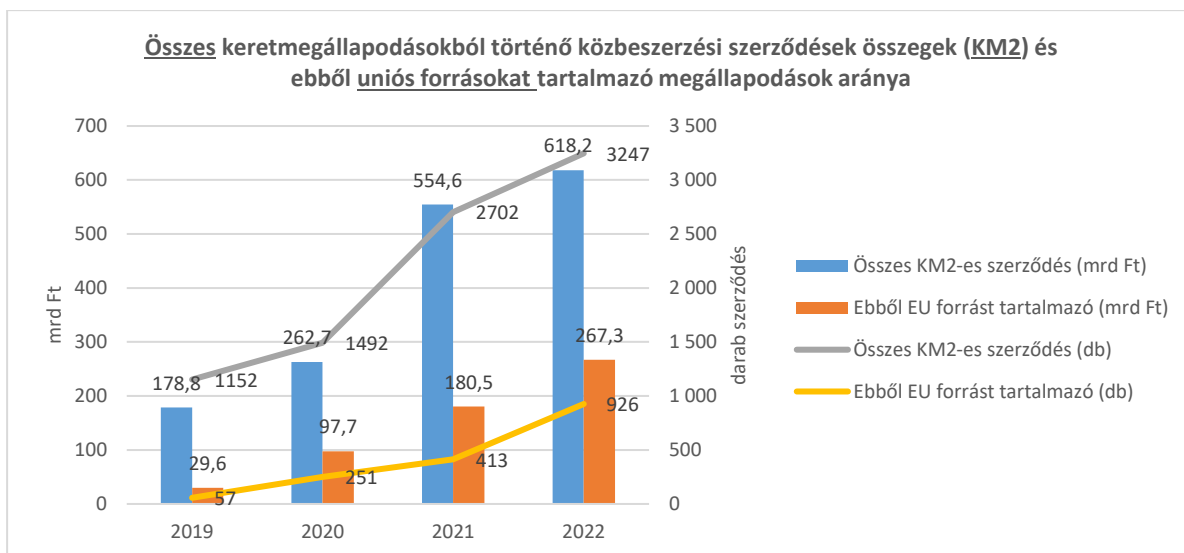


A fenti grafikon jól mutatja, hogy a keretmegállapodások megkötésére irányuló közbeszerzési eljárások értéke jelentősen emelkedett a 2019–2022. években. A 2021. évi kiugró adatok elsősorban az uniós forrásból megvalósuló alkalmazásfejlesztési szolgáltatások, hálózati aktív és passzív eszközök, szerverek és tárolók beszerzésére, valamint a Microsoft szoftverekhez kapcsolódó keretmegállapodások megkötésére vezethetők vissza.

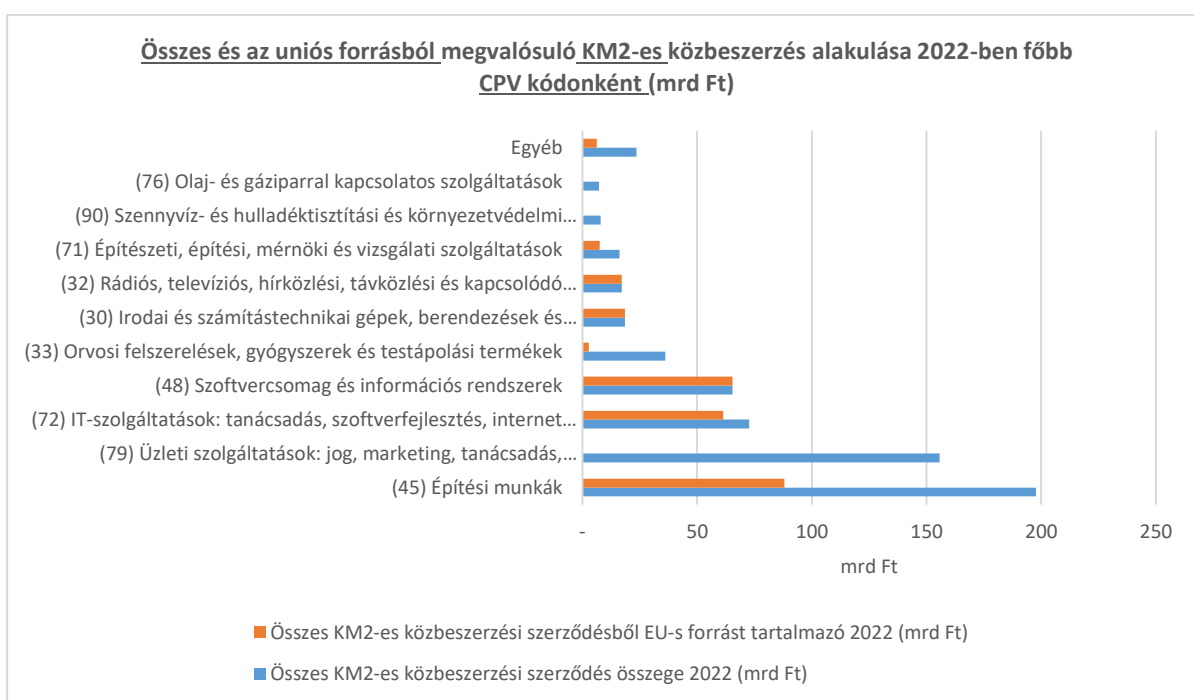
A lenti grafikonokon látható, hogy a teljes KM1-ből mennyi az uniós forrásból megvalósuló keretmegállapodás, valamint mennyi a három, a jelen Integritásjelentés 3. fejezetében vizsgált központi beszerző szervekhez (KEF, NKOH, DKÜ) kapcsolódó keretmegállapodás. (A további központi közbeszerzési szervek keretmegállapodásait nem vizsgáltuk külön.)

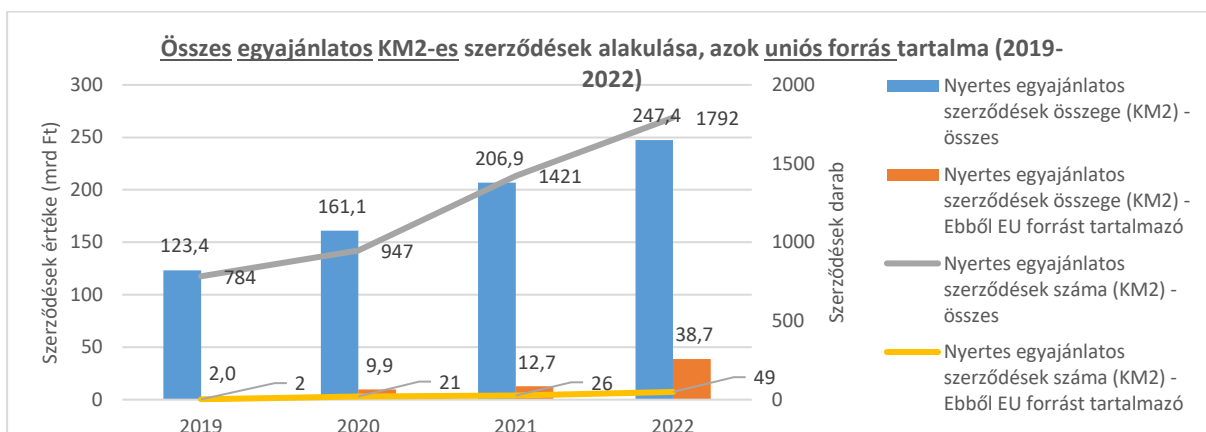
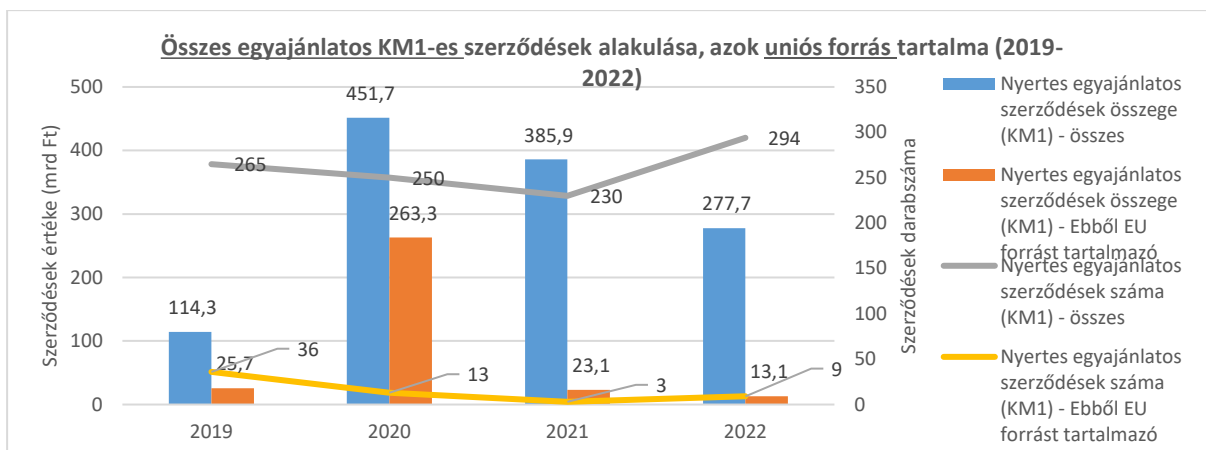


A lenti grafikonból látható, hogy a keretmegállapodások alapján megvalósított tényleges közbeszerzések (KM2) összege és darabszáma folyamatosan emelkedett a 2019–2022. évek között, mind a teljes közbeszerzési keretmegállapodás piacon, mind csak az uniós forrást tartalmazó közbeszerzési keretmegállapodások között (rendre CAGR 2019–2022. évekre +51% és +108%).



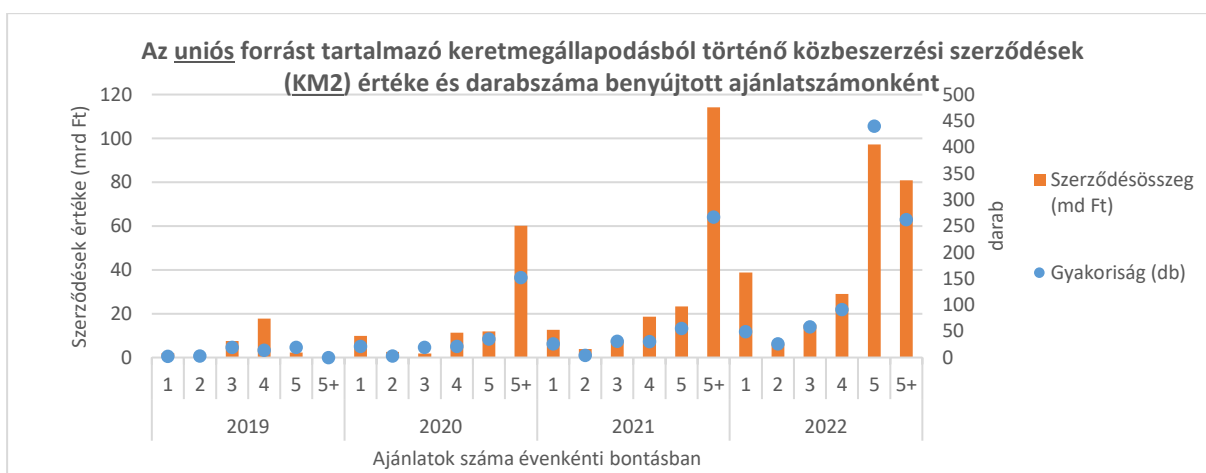
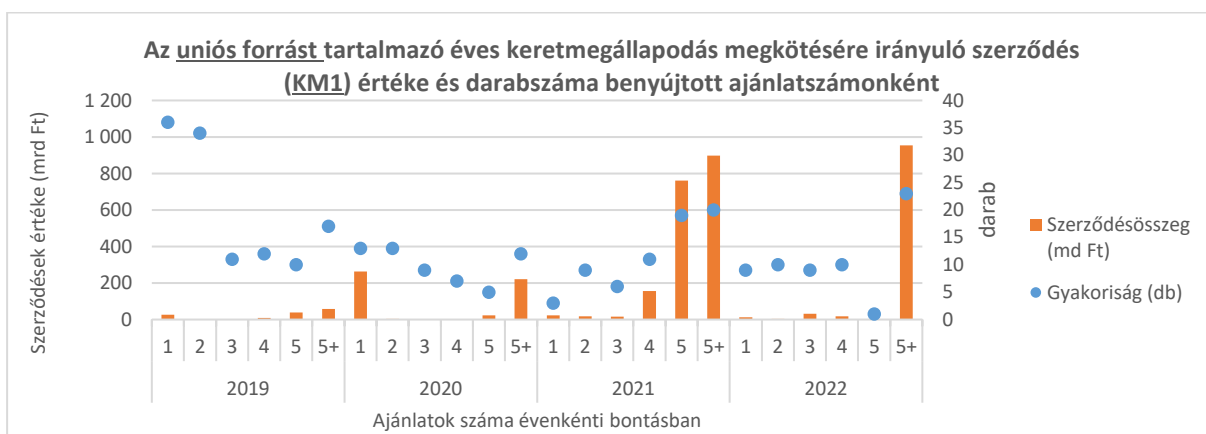
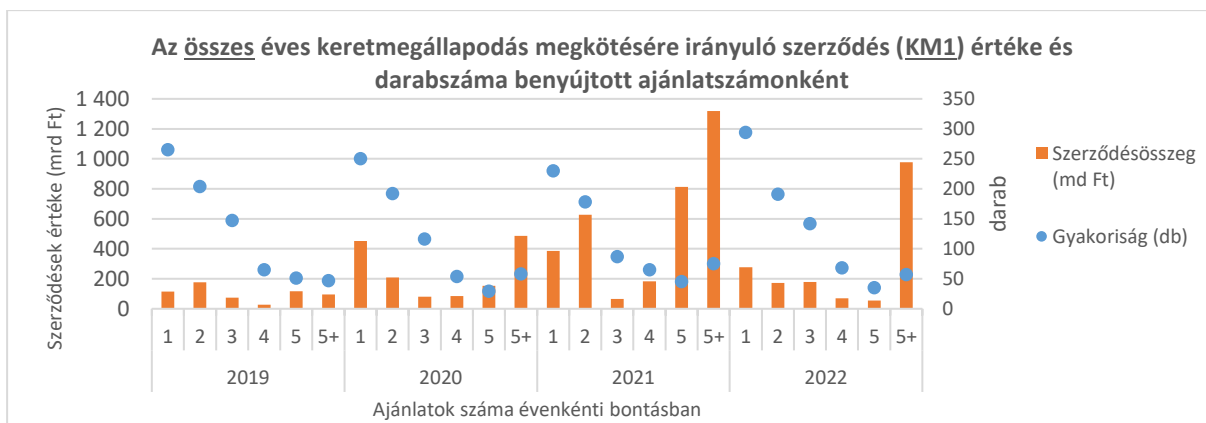
Ahogy azt a lenti grafikon is mutatja a növekedést elsősorban az építési munkák, az üzleti szolgáltatások és a különböző IT-beszerzések adták, melyből az IT-beszerzések szinte teljes mértékben uniós forrásból valósultak meg, az építési munkák 45%-a került uniós forrásból finanszírozásra, míg az üzleti szolgáltatások teljes mértékben hazai forrásból kerültek megvalósításra a 2022. évben.





A 2020. évtől kezdődően csökkenő trendet mutat az egyajánlatos keretmegállapodások megkötésére irányuló eljárások (KM1) összege, mind a teljes piacot, mind az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések piacát vizsgálva (2020-2022. évek CAGR rendre -21,6% és -77,7%). Ugyanakkor a megkötött keretmegállapodásokból történő közbeszerzések (KM2) alakulása időbeli eltolódást mutat, mivel a keretmegállapodások jellemzően hosszabb időre (akár 4 évre) szólnak. Ezt a trendet mutatja a fenti grafikonon szereplő KM2 összegének folyamatos emelkedése is a vizsgált időszak alatt (2019-2022. évek CAGR rendre 26,1% és 169,7%).

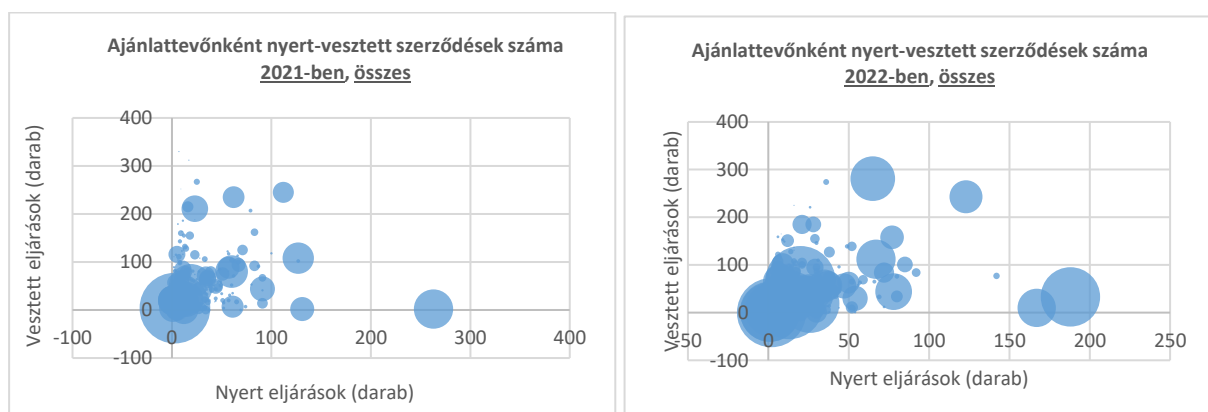
A lenti grafikonok a KM1 és KM2 szerződések értékeit és darabszámait mutatják ajánlatszámoként 2019-2022. évek vonatkozásában. Összességében az látható, hogy míg a hazai forrásból megvalósuló közbeszerzéseknek inkább az egyajánlatos szerződések jellemzőek a piacon, addig az uniós forrásból megvalósított közbeszerzéseknek inkább az öt vagy afeletti ajánlatszámú szerződések az általánosak.

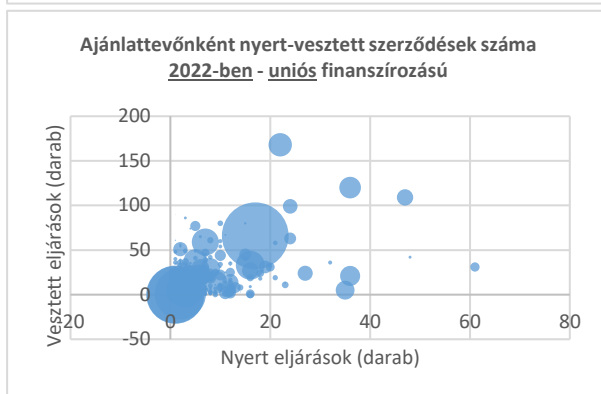
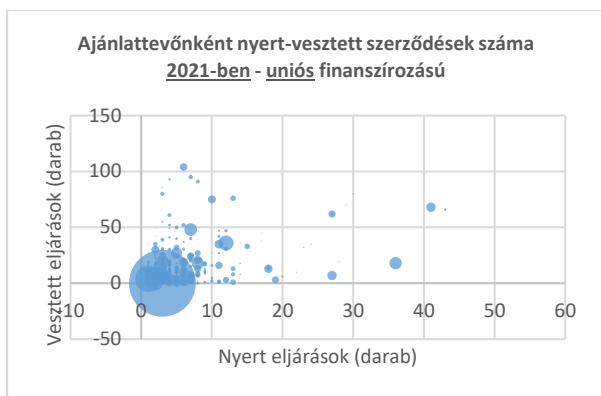


Megjegyezzük, hogy a vizsgált központi beszerző szervek (KEF, NKOH, DKÜ) által megkötött keretmegállapodásokból történő közbeszerzések ezen szervezetek saját rendszerében kerülnek elsődlegesen nyilvántartásra, amiket utólag az ajánlatkérő vagy a központi beszerző szerv az EKR-be feltölt. Mivel ennek a feltöltésnek a teljeskörűsége (azaz azt, hogy a központi beszerző szervek saját rendszerében tárolt KM2 adatok megegyeznek-e az EKR-ben szereplő adatokkal) nem teljes mértékben ellenőrzött, ezáltal nem zárható ki annak a lehetősége, hogy vannak olyan keretmegállapodásból történő közbeszerzések, amelyek sosem kerülnek be az EKR-be. Ezzel kapcsolatban a Hatóság ajánlja megfontolni a Korrupcióellenes Munkacsoport keretmegállapodásokkal kapcsolatos javaslatát, miszerint szükséges a központi beszerző szervek keretmegállapodásainak életszerűségét, piacra gyakorolt torzító, versenyszűkítő hatását, továbbá annak a lehetőségét megvizsgálni, hogyan lehet az EKR teljesítménymérési keretrendszerbe (és általában a közbeszerzésre vonatkozó statisztikákba) a keretmegállapodások adatait is teljes körűen integrálni.

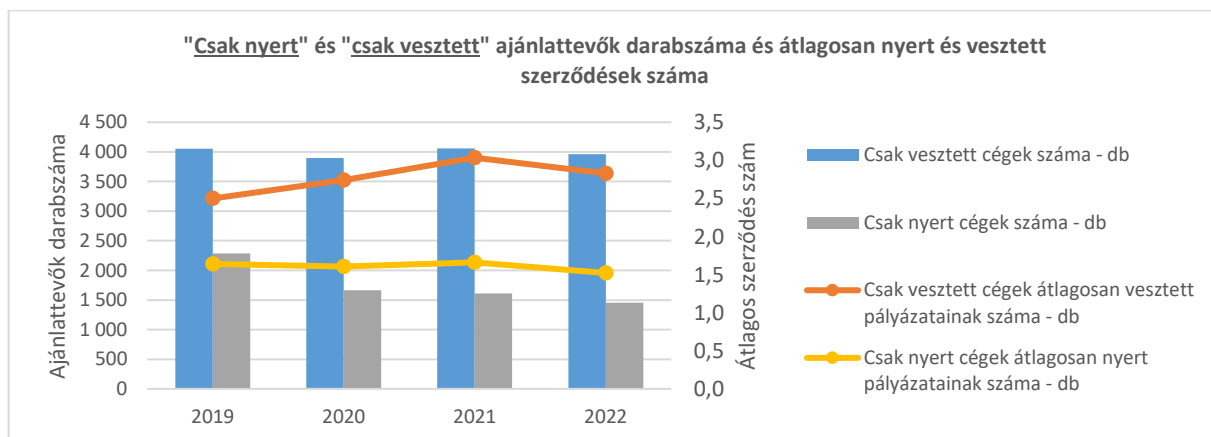
7.8. Nyertes – vesztes ajánlattevők aránya

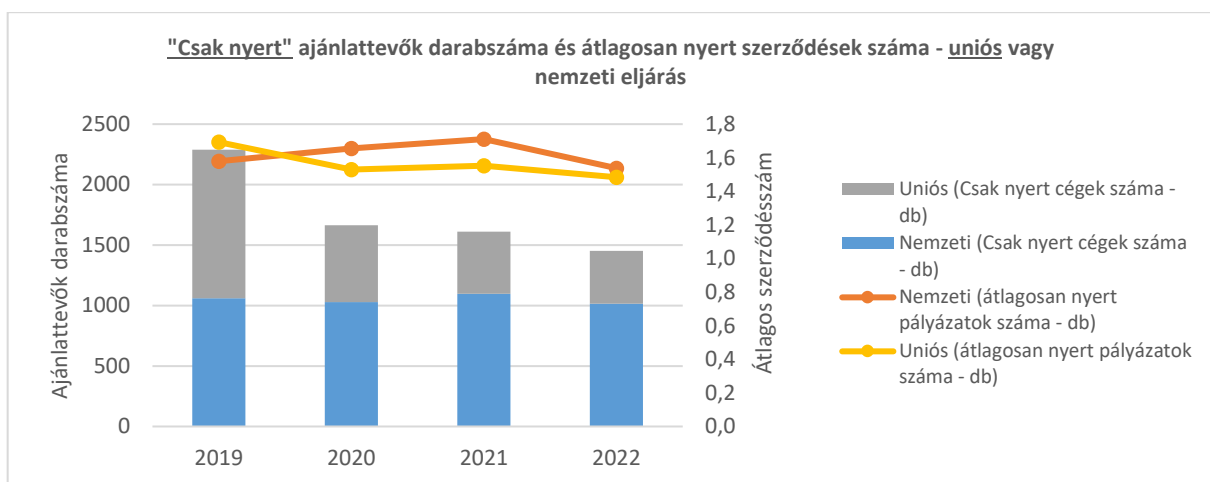
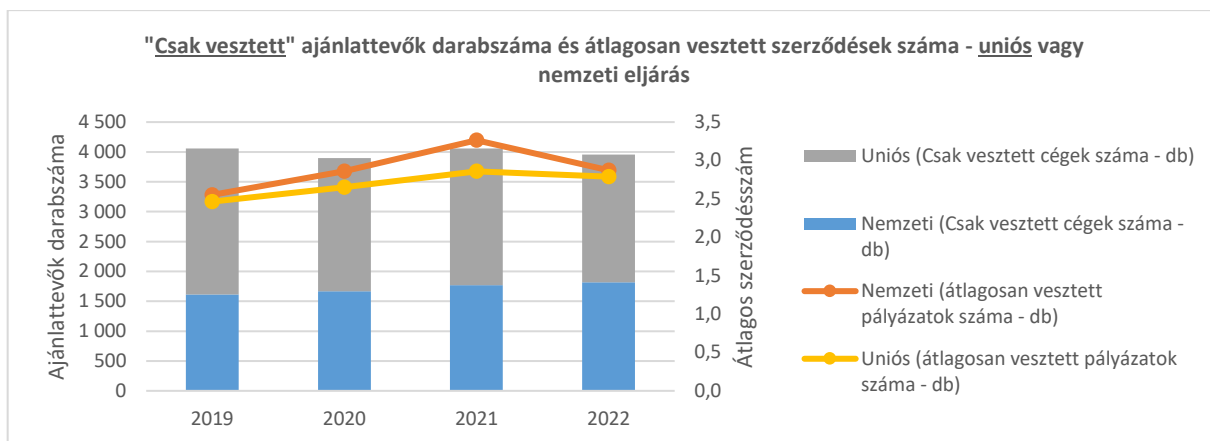
Ugyan nem teljeskörű a Hatóság rendelkezésére bocsátott közbeszerzési eljárásokban a veszteseket is tartalmazó adatbázis (részletesen lásd módszertani leírásunkat), azonban az elkészített ábrák tükrözik, hogy a 2021. évről a 2022. évre (mind a teljes közbeszerzési piacon, mind az uniós finanszírozású közbeszerzések között) emelkedett a koncentráció, vagyis nőtt azon ajánlattevők száma, akik az átlagos összegbeli szintet meghaladóan nyertek közbeszerzési szerződéseket (lásd nagyobb körök száma és aránya, ahol a körök az egyes konkrét ajánlattevőt jelölik, és a kör nagysága az általa adott évben megnyert szerződések összegét). Megjegyezzük, hogy a nem beazonosított és csak vesztes ajánlattevők nem kerültek be ezen elemzésbe, hiszen náluk a buborék nagysága (azaz a közbeszerzési szerződés összege) nem értelmezhető.



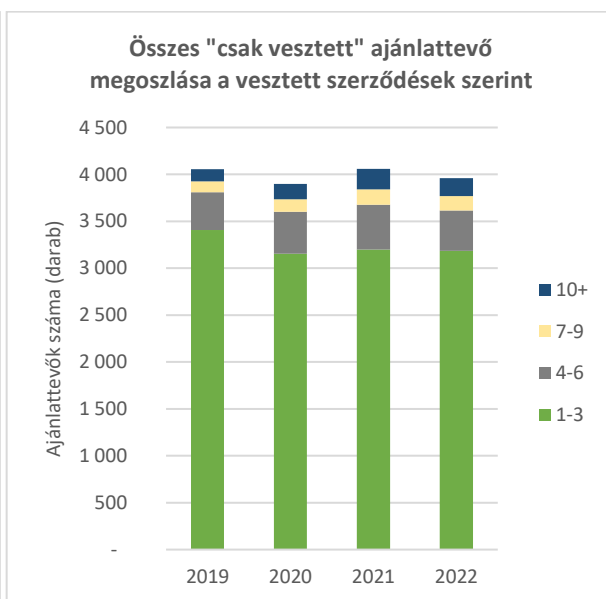
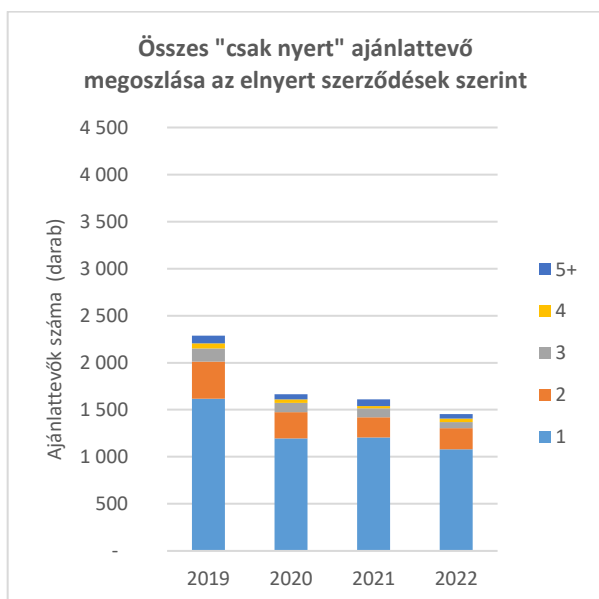


Az alábbi diagramok mutatják – a rendelkezésünkre bocsátott vesztes ajánlattevőket is tartalmazó közbeszerzési ajánlattevői adatbázis alapján – a csak nyertes és csak vesztes ajánlattevőket, és a hozzájuk kapcsolódó átlagos szerződésszámokat. Ez alapján elmondható, hogy a „csak nyert” cégek száma folyamatosan csökkent a vizsgált időszak alatt, míg a „csak vesztes” cégek száma nem változott jelentősen a 2019–2022. években. A „csak nyert” vállalkozások átlagosan másfél szerződést nyertek, míg a „csak vesztes” cégek átlagosan 2,5 – 3,0 szerződés esetében vesztek a 2019–2022. években. Az uniós és a nemzeti forrásból megvalósult szerződések megoszlása hasonlóan alakult a lenti grafikonok alapján.





Az alábbi két diagram mutatja a „csak nyert” és „csak veszített” ajánlattevők megoszlását az elnyert, valamint elvesztett szerződések darabszámait tekintetében. Ez alapján megállapítható, hogy jellemzően a „csak nyertesek” egy szerződést nyertek, míg a „csak vesztesek” jellemzően 1-3 szerződés esetében nem nyertek.



1. sz. melléklet – Releváns jogszabályok

Közbeszerzési törvény és kapcsolódó jogszabályok:

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

2016. évi XXX. törvény a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről

2021. évi XXXII. törvény a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról

168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről

16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet a gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól

109/2012. (VI. 1.) Korm. rendelet a NATO Biztonsági Beruházási Program keretében megvalósuló beszerzésekre vonatkozó részletes szabályokról

317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről

307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról

308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről

310/2015. (X. 28.) Korm. rendelet a tervpályázati eljárásokról

321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról

322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól

323/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az egyes közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról

226/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény hatálya alá tartozó haditechnikai eszközök és szolgáltatások részletes paramétereinek meghatározásáról

424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól

257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről

276/2018. (XII. 21.) Korm. rendelet a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények által nyújtott várható nyugdíjszolgáltatás előrejelzésére vonatkozó szabályokról

301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről

162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti Kommunikációs Hivatal jogállásáról és a kormányzati kommunikációs beszerzésekről

676/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet a közétkeztetés tárgyú közbeszerzések tekintetében alkalmazandó eljárások sajátos szabályairól

44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegzésről

45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról

19/2016. (IX. 14.) HM rendelet a védelmi és biztonsági beszerzések tekintetében alkalmazandó hirdetményekről, valamint azok feladásának és közzétételének szabályairól, a bírálati összegezések mintáiról és a beszerzések éves statisztikai összegezéséről

Egyéb releváns kapcsolódó jogszabályok:

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (rég. Btk.)

1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (rég. Be.)

2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról

2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról

2007. évi CLII. törvény egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről

2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról

2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

2009. évi CLXIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2011. évi CXCIX. törvény a közsolgálati tisztviselőkről

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról

2021. évi LXXXIX. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetésének megalapozásáról

2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről

2022. évi XLIV. törvény az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról

355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról

370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

272/2014. (XI. 05.) Korm. rendelet a 2014–2020. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról

256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021–2027. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről

12/2018. (VI. 7.) BM rendelet az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztikai rendszerről, az adatgyűjtés és -feldolgozás részletes szabályairól
293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról

22/2019. (XII. 23.) PM rendelet a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről

Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet

a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet

a 2021–2027 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 258/2021. (V. 20.) Korm. rendelet

az Uniós fejlesztések fejezetbe tartozó fejezeti és központi kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 590/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet

a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról szóló 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet

az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből származó források felhasználásáról szóló 75/2016. (IV. 5.) Korm. rendelet

a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet

Uniós irányelvek és rendeletek:

1303/2013/EU rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről

2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről

az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1300/2013/EU rendelete a Kohéziós Alapról

az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről

az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról

az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete az Európai Szociális alapról

az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1057 rendelete az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) létrehozásáról és az 1296/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (CPR a 2014–2020-as időszakra)

az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (CPR a 2021–2027-es időszakra)

az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 24-i (EU) 2021/1058 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról

az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről

az Európai Parlament és a Tanács 2018. július 18-i 2018/1046 rendelete

az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről

az Európai Bizottság – Tanács Határozata – Javaslat Magyarország Helyreállítási és Ellnállóképességi terve értékelésének jóváhagyásáról {SWD(2022) 686 final}

a Bizottság közleménye – Iránymutatás az összeférhetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről (2021/C121/01)

a Bizottság határozata az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról (C(2019) 3452 final, 2019. május 14.).

2. sz. melléklet – Javaslatok és ajánlások összefoglalója

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
1.	2. Európai uniós források ellenőrzési rendszerének rendszerszintű vizsgálata	Általános (Ellenőrzési Nyomvonalak)	<p>A nyomvonalak gyakorlatban történő hatékony alkalmazása és teljes körű iránymutatása érdekében a vizsgálat alapján tett észrevételek és a feltárt hiányosságok javítása, ellentételezése javasolt.</p> <p>Annak érdekében, hogy a nyomvonalak az ellenőrzési funkciónak és a rendeletben meghatározott funkcióknak maximálisan megfeleljenek, javasoljuk a nyomvonalak dokumentációjának kiegészítését és korrekcióját. Az ellenőrzések, kontroll pontok nyomon követéséhez és utólagos ellenőrzéséhez többek között elengedhetetlen a megfelelő felelősségi szintek és kapcsolatok feltüntetése, az ellenőrzést alátámasztó dokumentum megfelelő specifikálása, hogy a nyomvonalak a rendeletben meghatározott funkciójuknak megfeleljenek.</p>
2.		Általános (EUTAF rendszer audit)	Fontos tisztázni, hogy mikor, milyen feltételek megléte esetén és mekkora mozgástérben van lehetősége az audit hatóságnak a megadott határidők hosszabbítására. Álláspontunk alapján az ellenőrzött hatóságok eljárásrendi fegyelmét javítani szükséges annak érdekében, hogy a feltárt hiányosságok kellőképpen orvoslásra kerüljenek.
3.		Finanszírozási eljárás során végrehajtott ellenőrzések	A beküldött bizonylatokat indokolt kockázatelemzésnek alávetni, gyanúra okot adó körülmények esetén a pénz útjának részletesebb vizsgálatával. A főbb kockázati tényezők vizsgálata automatizálható, de oktatás által szükséges biztosítani azok megismerését a végrehajtó személyzet számára is.
4.		Szakértők alkalmazása helyszíni ellenőrzések esetén	A külső független szakértők gyakoribb alkalmazása, egyes felhívások kapcsán kötelező jelleggel. Ennek megfelelően jogszabály módosítás szükséges, valamint a felhívások tervezésekor az irányító hatóságok ezt is vegyék figyelembe.

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
5.		Előre bejelentett helyszíni ellenőrzések	A csalással érintett projektek nagyobb arányú sikeres felderítése érdekében javasoljuk az előre bejelentett helyszíni ellenőrzések háttérbe szorítását, és a rendkívüli ellenőrzések magasabb részarányú alkalmazását.
6.		Előre bejelentett ellenőrzés alá kerülő alátámasztó dokumentumok a helyszíni ellenőrzésekre történő felkészüléskor.	Az elkülönített és teljes körű projekt dokumentációk szavatolása érdekében javasoljuk, hogy a mintavételbe kerülő számlák, összesítők és egyéb ellenőrzés alapjául szolgáló dokumentumok listáját az irányító hatóság ne adja a kedvezményezett tudomására.
7.		Az adatok részletezettsége, nyilvánossága és rendezettsége a szabálytalanságkezelési eljárásban	Szükségesnek mutatkozik a szabálytalansági eljárásokra vonatkozóan kötelezően előírt közzétételi adatok rendezettebb formájú közzététele, a közzétett adatok körének bővítése (kiemelten: időbeli adatok, egységes kategóriák és jellemzők, szabálytalanság minősítése, eljárás nélküli döntések, projekt jellege).
8.		A szabálytalanságkezelés folyamatának szabályozottsága	Készüljenek egységes és nyilvános kritériumok a szabálytalansági esetek minősítésére, valamint a szabálytalanságkezelés során meghozandó döntésekre vonatkozóan.
9.		A szabálytalanságkezelés folyamatának nyilvánossága és átláthatósága	A szabálytalanságkezelés folyamata legyen nyilvánosan és aktuálisan követhető pl. a palyazat.gov.hu oldalon.
10.		A szabálytalanságkezelés megfelelő színvonalának garantálása	A megfelelő erőforrások biztosításával legyen garantált minden esetben a szabálytalanságkezelés standard színvonalú ellátása.
11.		Közbeszerzések ellenőrzése	Javasolt olyan ellenőrzési funkció beépítése a közbeszerzések ellenőrzésébe, mely a közbeszerzés-jogi, támogathatósági, elszámolhatósági, és műszaki szempontokon túlmenően kockázatalapú megközelítéssel kiterjed a közbeszerzési eljárások során ismert vagy lehetséges csalási és korrupciós magatartások vizsgálatára is.

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
12.	3. A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	Központosított közbeszerzések	A központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának felmérésére célzott vizsgálatok keretében kerüljön sor, emellett erősíteni kell a központi beszerző szervezetek adatszolgáltatási kötelezettségét
13.		Központosított közbeszerzések	A Hatóság szorgalmazza olyan módszerek, standardok kialakítását, amelyek lehetővé teszik a központosított közbeszerzések keretében elért árak piaci árakkal való összevetését
14.		Központosított közbeszerzések	A jelenlegi, százalékos formában meghatározott, a központi beszerző szervezet szolgáltatásáért fizetendő díjak tekintetében a Hatóság javasolja a díjszabás felülvizsgálatát - a központi szervek működési költségeire is tekintettel -, továbbá a nominálisan meghatározott felső értékkorlát bevezetését
15.		Központosított közbeszerzések	A Hatóság megfontolásra ajánlja az ún. saját hatáskörben történő beszerzés esetköreinek jogszabályi felülvizsgálatát, illetve a központi beszerző szervezet által a saját hatáskörbe utalására vonatkozó döntés szempontjainak nyilvánossá, megismerhetővé tételét
16.		Központosított közbeszerzések	A Hatóság javasolja az értékhatárra tekintet nélkül történő központosított közbeszerzési eljárás keretében történő beszerzésre kötelezés rendszerének felülvizsgálatát
17.		Központosított közbeszerzések	Az egyes központi beszerző szervek sajátosságaihoz igazodóan - Hatóság javasolja annak vizsgálatát, hogy milyen optimális keretszámmal célszerű a keretmegállapodások megkötése, továbbá fennáll-e a lehetősége - akár rész-ajánlattétel biztosításával -, hogy több keretmegállapodás fedje le a központi beszerzési tárgyakat, ezzel is szélesítve a versenyt, s az abban való részvétel lehetőségét
18.		Központosított közbeszerzések	A nyilvánosság és az átláthatóság erősítése érdekében megismerhetővé kell tenni a központi beszerző szervezetek által kötött keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek alapján kötött egyedi szerződések odaítélésének egyes gazdasági szereplők közötti megoszlásával kapcsolatos adatokat, ideértve azok számát és értékét, valamint a keretmegállapodásos eljárás második részében elért árakat és a központosított közbeszerzési rendszerrel elért megtakarítások mértékét
19.		Központosított közbeszerzések	A Hatóság javasolja a jelenleg központosított körbe tartozó termékkörök vonatkozásában a központosított közbeszerzés alkalmazásának hatékonysága elemzését, továbbá a jövőben esetlegesen újonnan a

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
			központosított körbe bevont termékekről szóló döntést megelőzően készüljön hatástanulmány a központosított körben történő beszerzés várható előnyeiről.
20.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	Az egyajánlatos eljárások visszaszorításával kapcsolatban már megtett intézkedések kiegészítése körében a Hatóság ajánlja a kötelező jelleggel alkalmazni rendelt előzetes piaci konzultációk lefolytatására vonatkozó minimum szabályozás áttekintését, a részletszabályokkal történő kiegészítését, valamint a minimálisan meghatározott határidő megfelelésének felülvizsgálatát
21.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	Az EKR megbízható, kiszámítható működésére tekintettel a Hatóság nem tartja indokoltnak az ajánlattételi határidő lejárta és a bontás közé beiktatott – két órányi időtartamú – várakozási idő fenntartását, ezért javasolja ennek kiiktatását
22.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A részajánlattétel lehetőségének szélesebb körű biztosítását elősegítendő a Hatóság javasolja a részajánlattételre vonatkozó jogi szabályozás kiegészítését, továbbá a joggyakorlat felülvizsgálatát követően a témában módszertani anyagok kidolgozását
23.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A Hatóság ajánlja az ajánlatkérői iratbetekintés elektronikus úton történő biztosítására vonatkozó jogi keretek meghatározását;
24.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A Hatóság javasolja a kapacitást nyújtó szervezet bevonásának rendeltetésszerű alkalmazása érdekében a szerződés teljesítési időszakban az ajánlatkérők ellenőrzési és tájékoztatási kötelezettségének erősítését
25.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott fakultatív kizáró ok gyakorlati alkalmazását elősegítendő, a Hatóság azt javasolja a közbeszerzési eljárások ajánlatkérőinek, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő szerződéseikben előre határozzák meg részletes rendelkezésekkel, hogy mit minősítenek súlyos szerződésszegésnek, amely a Közbeszerzési Hatóság felé történő bejelentést megalapozza; ennek alkalmazása érdekében a Hatóság javasolja a Kbt. szerződésekre vonatkozó XX. Fejezete kiegészítését, a súlyos szerződésszegésre vonatkozó szerződéses feltételekről való rendelkezés kötelező előírását az ajánlatkérők számára.

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
26.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok kapcsán, a Hatóság megfontolásra ajánlja, hogy a Kbt. állapítson meg feltételeket a súlyos szerződésszegés vitatása elfogadásához, megelőzendő annak visszaélésszerű alkalmazását, például oly módon, hogy arra bíróság előtti peres eljárásban kerüljön sor, továbbá a vállalkozónak kelljen igazolni ennek megtörténtét.
27.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	Az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának rendeltetésszerű alkalmazása érdekében a Hatóság javasolja a joggyakorlat elemzését, árindokolás-kérési mintaanyagok kidolgozását, erre vonatkozó útmutató kiadását;
28.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	Az aránytalanul alacsony ár körében a Hatóság javasolja annak fokozott ellenőrzését és betartatását, hogy minden évben, kellő időben kiadásra kerüljenek - a Kbt. előírásának megfelelően - a különböző ágazatokban érvényes bér, járulék egyéb költségtételek az erre kijelölt szervek által.
29.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata kapcsán a Hatóság ajánlja annak jogszabályi rögzítését, hogy az árindokolás-kéréshez kapcsolódó kiegészítő árindokolás-kérésekben az ajánlatkérő ne legyen jogosult újabb költségelemek bemutatását kérni, a korábban megjelölt költségelemeket bővíteni.
30.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A bírálat hosszának csökkentése érdekében a Hatóság nem tartja indokoltnak a 180 napos szabály további fenntartását, ezért javasolja a jogalkotónak, a Kbt. 70. § (2a) bekezdése szükségességének, illetve az ezzel összefüggő eredménytelenné nyilvánítási esetnek a felülvizsgálatát.
31.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A Hatóság javasolja a feltételes közbeszerzések gyakorlatának felülvizsgálatát, s ennek alapján a feltételes közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályozás kiegészítését, az alkalmazási feltételek szigorítását
32.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A gyorsított eljárások emelkedő tendenciája miatt a Hatóság javasolja a gyorsított eljárások indokoltságának célzott ellenőrzését, továbbá – amennyiben az uniós közbeszerzési irányelvek alapján ez nem kizárt – annak jogalkotói felülvizsgálatát, hogy a keretmegállapodások esetében, figyelembe véve azok nagy értékét és több évre szóló jellegét, indokolt-e az ajánlatkérők számára a gyorsított eljárások alkalmazásának lehetőségét fenntartani.

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
33.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A verseny tisztaságának sérelmét okozó helyzetek elleni hatékony fellépés érdekében a Hatóság javasolja a közbeszerzési eljárások lefolytatása kapcsán tett, a verseny tisztaságának megsértésével kapcsolatos bejelentések eredményeinek nyilvánosságra hozatalát a Gazdasági Versenyhivatal részéről, továbbá az ezekből leszűrhető tapasztalatok megosztását az ellenőrző szervezetekkel, valamint a jogalkalmazókkal.
34.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A Hatóság javasolja a Kbt. 115. §-a szerinti eljárásfajta fenntartása, illetve alkalmazási feltételei felülvizsgálatát, például olyan meghirdetéses eljárássá átalakítását, amelyben csak a mikro- és kisvállalkozások indulhatnak;
35.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	A Hatóság indítványozza a különböző közbeszerzési adatbázisok tekintetében strukturált, adatkeresésre és feldolgozásra is alkalmas, egységes formátumú adatbázisok létrehozását, hosszabb időszakra vonatkozóan;
36.		Közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése	<p>A Hatóság javasolja az előzetes vitarendezési joggyakorlat elemzését, továbbá ennek alapján, az erre vonatkozó szabályozás kiegészítését, különösen a tekintetben, hogy az kötelező jellegű legyen-e, ajánlja továbbá az ajánlatkérők érdemi és határidőben történő válaszadásának elmaradása kerüljön szankcionálásra; a közigazgatási és bírósági közbeszerzési jogorvoslat hatékonysága és szabályai összhangja érdekében javasolja a Hatóság:</p> <ul style="list-style-type: none"> • közigazgatási eljárásban is biztosítani a tárgyalás tartása kérelmezéséhez való jogot, • az igazgatási-szolgáltatási díjakra és a bírósági illetékekre vonatkozó eltérő jellegű rendelkezések felülvizsgálatát, • annak értékelését, hogy a Döntőbizottság előtti eljárásban is indokolt-e fenntartani a kötelező képviselőt, • a Döntőbizottság és a bíróságok ügyfélképességre vonatkozó joggyakorlata elemzését, ennek függvényében útmutató kiadását, illetve a szabályozás pontosítását, • a Döntőbizottság és a bíróságok bírság kiszabására vonatkozó joggyakorlata elemzését, ennek függvényében a jogi szabályozás pontosítását, • a hatékony reparációt biztosító jogorvoslat érdekében annak áttekintését, hogy milyen intézkedésekkel, eszközökkel támogatható a közbeszerzési bírósági felülvizsgálati szakasz gyorsabb lezárása.

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
37.	5. Összeférhetetlenség	Az összeférhetetlenségi nyilatkozatok ellenőrzési kötelezettségéről és az érdekeltségi nyilatkozatokról szóló követelmények gyakorlati alkalmazásának vizsgálata, kiegészítő közbeszerzési szabályozás szükségessége	Megítélésünk szerint nem egyértelmű, hogy az Útmutató, illetve a Kbt.-hez kiadott Miniszteri Indokolás önmagában elegendő-e, hogy általánossá tegye az ajánlatkérők körében az összeférhetlenségi nyilatkozat mellett, azon túlmenően érdekeltségi nyilatkozatok bekérését, valamint a megtett összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzését, ezért indokolt, hogy a közbeszerzésért felelős miniszter vizsgálja meg a gyakorlati megvalósítást a jogalkalmazók körében, és fontolja meg a követelmények jogszabályban történő egyértelmű, részletes meghatározását.
38.		Adatközlések digitalizációja	Az összeférhetlenségi, vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok online/ offline e-úrlapokon keresztül történő benyújtása – a feltételek biztosítása és a kötelezettség megteremtése. Megfontolandó a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó nyilatkozattétel elektronikus támogatása, az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben, illetve a központi beszerző szervek által működtetett elektronikus közbeszerzési rendszerekbe történő beiktatása.
39.		Az összeférhetlenségi, vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok, adatközlések nyilvántartásának, kezelésének, adott esetben adatbázisba szervezésének vizsgálata	Az összeférhetlenségi, vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok, adatközlések nyilvántartásának, kezelésének, adott esetben adatbázisba szervezésének vizsgálata, annak érdekében, hogy az támogathatná rendszerszinten a nyilatkozatok szélesebb körű, mélyebb feldolgozhatóságát, a nyilatkozatok összevethetőségét. A vizsgálat eredménye függvényében a közbeszerzési szabályozás módosítása.
40.		Gyakorlati útmutatók, oktatás és tanácsadás	Mivel az összeférhetlenséget mindig eseti alapon szükséges vizsgálni és kezelni, ehhez az adott esetben mérlegelendő szempontokat ismertető, magyarázó, azokat konkrét példákon keresztül bemutató útmutatás kiadása elősegíthetné a szabályok megfelelő alkalmazását. Javasolt továbbá az útmutatón alapuló workshopok, valamint tanácsadás biztosítása az érdekeltek részére.
41.		Az összeférhetlenségi követelmények betartása rendszeres értékelése és folyamatos fejlesztése	Javasolt éves értékelő jelentés készítése, amelyben azonosításra kerülhetnek a rendszer hatékonyságát javító, a vagyonnyilatkozatok, érdekeltségi nyilatkozatok és az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzése kapcsán szerzett tapasztalatok, esetlegesen az alkalmazott jogkövetkezmények (fegyelmi eljárások és a büntetőjogi következmények) áttekintésén alapuló javaslatok.

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
42.		Közbeszerzési összeférhetlenségi és érdekeltségi nyilatkozatminták közzététele.	A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az összeférhetlenséggel kapcsolatban részletezi az összeférhetlenségi nyilatkozat javasolt tartalmi elemeit, ugyanakkor az egységes jogalkalmazás, a különböző eljárásokban azonos feltételrendszer szerinti eljárás biztosítása érdekében a Hatóság indokoltnak tartja segédletek, nyilatkozatminták kiadását, a megfelelő alkalmazás biztosítása céljából. Így különösen indokolt lenne kitöltési útmutatóval ellátott nyilatkozatminták kidolgozása, valamint – a szabályok következetes érvényesítése és a nyilatkozatok feldolgozásának hatékonnyá tételé céljából.
43.		A Kbt. közbeszerzési szabályzatra vonatkozó rendelkezései kiegészítése	Az összeférhetlenségi kérdéskör jelentőségére tekintettel javasolt a Kbt. közbeszerzési szabályzat tartalmát részletező előírásainak kiegészítése az összeférhetlenség bejelentésére, kezelésére, a nyilatkozatok ellenőrzésére, valamint az érdekeltségi nyilatkozatok bekérésére vonatkozó előírásokra utalással.
44.		Vagyonnyilatkozati rendszer és érdekeltségi nyilatkozati rendszer összekapcsolása	A nyilatkozattétel és a nyilatkozatok ellenőrzésének elektronikus támogatásának bevezetése mellett javasolt a két rendszer összekapcsolása, lehetővé téve ezáltal az érdekeltségi nyilatkozatok szisztematikus ellenőrzését a vagyonnyilatkozattételre kötelezett személyek körében. A hatékony ellenőrzéshez biztosítani szükséges, hogy lekérdezhetőek legyenek legalább a cégnyilvántartásban, az egyéni vállalkozói nyilvántartásban, illetve a tényleges tulajdonosi nyilvántartásban szereplő gazdasági érdekeltségi adatok. A vagyonnyilatkozattételi kötelezettség alá nem eső személyek esetében az egyes ajánlatkérők hatáskörébe utalva kerülhetne sor az érdekeltségi nyilatkozatok szűrőpróbaszerű ellenőrzésére. A szűrőpróbaszerű ellenőrzéshez szükséges az ajánlatkérők részére módszertani útmutató és indikátor rendszer kidolgozása.
45.	6. Vagyonnyilatkozati rendszer	Vagyonnyilatkozatok ellenőrzési rendszerének erősítése	Kiemelten fontos a vagyonnyilatkozatok ellenőrzési rendszerének erősítése, valamint megfelelő visszatartó erejű, konzisztensen és konzekvensen alkalmazott szankciós rendszer bevezetése. A Hatóság a részletes megállapításait és javaslatait az Eufetv tv. 75. §-a szerint a 2023. negyedik negyedévben teszi közzé.
46.		EKR adatok	Annak érdekében, hogy az EKR rendszer a statisztikai, adatszolgáltatási funkcióinak maximálisan eleget tudjon tenni, illetve gépi feldolgozáshoz, automatizált vizsgálatok elvégzéséhez jó minőségű adatot szolgáltatasson, javasoljuk a beviteli felületeken történő ellenőrzések kiterjesztését, a betöltött adatok pontosítását, tisztítását.

Sor-szám	Integritásjelentés Fejezet	Terület	Javaslatok és ajánlások
47.	7. Közbeszerzési adatok elemzése	EKR adatok	A Hatóság javasolja továbbá megfontolni, hogy a konzorciumok esetében kötelezően megadásra kerüljön az egyes konzorciumi tagok becsült, valamint tényleges hozzájárulása a becsült, valamint szerződéses összeghez.
48.		EKR adatkapcsolás	A Hatóság javasolja továbbá megfontolni, hogy a szerződések végső teljesítéskori összege (nem a szerződéses ár, hanem a teljesítéskori végső ár) – akár külön táblában – kerüljön közzétételre és biztosított legyen az EKR eredménytájékoztatóval történő adatkapcsolás.
49.		Keretmegállapodások	Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervezet által nyilvántartott keretmegállapodások alapján lehívott adatok is legyenek nyilvánosan elérhetőek és biztosított legyen az adatok összekapcsolási lehetősége az EKR-ben szereplő adatokkal. Ezzel kapcsolatban a Hatóság javasolja a Korrupcióellenes Munkacsoport keretmegállapodásokkal kapcsolatos javaslatát megfontolni, miszerint szükséges a központi beszerző szervezet keretmegállapodásainak életszerűségét, piacra gyakorolt torzító, versenyszűkítő hatását megvizsgálni, továbbá annak a lehetőségét megvizsgálni, hogyan lehet az EKR teljesítménymérési keretrendszerbe (és általában a közbeszerzésre vonatkozó statisztikákba) a keretmegállapodások adatait is teljes körűen integrálni.

3. sz. melléklet: Ellenőrzési nyomvonalakhoz kapcsolódó általános hiányosságok táblázata

Nyomvonal megnevezése	Azonosított hiányosságok
Általános	Az ellenőrzés, jóváhagyási lépés leírása hiányzik, hiányos.
Általános	Alátámasztó, kapcsolódó dokumentum leírása pontosításra szorul.
Általános	Fogalmak, lépések nem kerülnek kifejtésre.
Általános	Más jogszabályra való hivatkozások hiányosak.
Általános	A nyomvonal dokumentációjában számos szervezeti szint, felelős, illetve jóváhagyó esetén a megnevezett személy túl tág fogalmat takar.
Általános	A jóváhagyónál meghatározott személy (pl. referens) túl alacsony szint jóváhagyónak.
Általános	Jóváhagyás van a folyamatban, de nem derül ki, hogy pontosan hogyan/milyen formában történik a jóváhagyás.
Általános	A felhívások nyomvonalánál a leírásból hiányzik a nyilvánosság biztosításának lépései.
Általános	Az informatikai rendszer dokumentációja hiányzik (milyen rendszer, milyen input alapján generálódnak levelek, stb.)
Általános	A 4 szem elvének dokumentációja hiányzik, nincsen dokumentálva, hogyan biztosítják a négy szem elvet, mi az alátámasztás.
Általános	Nincsenek megadva határidők, gyakoriságok.
Általános	Nincsenek megadva értékelési szempontok.
Általános	Több helyen hiányzik a felelős és/vagy a jóváhagyó.
Általános	Ugyanaz a jóváhagyó és a felelős.
Általános	Ellenőrzések/döntések vannak a folyamatban, amelyekhez nincs ledokumentálva a szempont, a személy, az ellenőrzés módja
Kifogáskezelés	Kifogáskezelésnél a nyomvonalakat tartalmazó Excel file 4 munkalapja ugyanazokat a lépéseket tartalmazza
Kifogáskezelés/RRF	RRF kifogáskezelésnél a miniszter munkáját a felelős szervezeti egység vezetője hagyja jóvá.
Szabálytalanság	A külső személy által észlelt gyanú bejelentése kockázatot hordoz az eljárásra vonatkozóan: ismert-e az eljárás számára, tudja-e a megfelelő adatlapot használni, tudja-e hogy kihez kell fordulni
Általános	A folyamatlépések között előfordulnak hiányzó tevékenységek, melyeket a vonatkozó jogszabály előír, illetve nem releváns tevékenységek is
Szabálytalanság	A bejelentő személy védelmére vonatkozó előírások nincsenek teljeskörűen részletezve
Általános	Amennyiben a módszertan változhat, a nyomvonal nem tartalmaz eljárásrendet a módosításra
Általános	Nyomvonal adott lépésénél nem található kontrolltevékenység
Szabálytalanság	Szabálytalansági eljárás kiterjesztése új szabálytalansági gyanú miatt" lépés hiányzik
Közbeszerzések	Különböző eljárástípusok folyamatsorrendje egymáshoz viszonyítva nem konzisztens

Közbeszerzések	Nem megfelelő ellenőrzési nyomvonal az uniós küszöböt el nem érő közbeszerzési eljárásokban.
ESZA	Megfelelő ellenőrzési nyomvonal a kinyert, kért és megkapott mutatószámok vonatkozásában
Helyszíni ellenőrzés	A helyszíni ellenőrzések nyilvántartása nem részletezett
Helyszíni ellenőrzés	Külső szakértők igénybe vételének folyamatleírása, és feladatuk meghatározása nem kidolgozott
Költségigazolás	Hogyan győződnek meg a teljesítésről, a dokumentumok valódiságáról, az árak piaccal való összehasonlításáról, továbbá arról, hogy egy költségelemet nem számláztak ki többször