



A MAGYAR KÖZBESZERZÉSI RENDSZER INTEGRITÁSKOCKÁZAT-ÉRTÉKELESI JELENTÉSE

2024. május

Tartalomjegyzék

03 Előszó

06 Alkalmazott módszertan és korlátozások

10 Értékelés

99 1. sz. melléklet

104 2. sz. melléklet

106 3. sz. melléklet

109 4. sz. melléklet

Előszó



Biró Ferenc Pál
elnök

Az Integritás Hatóság (továbbiakban: „Hatóság”) jogszabályban rögzített céljaival összhangban, elemző és javaslattevő feladatai keretében integritáskockázat-értékelési gyakorlatot folytat. Ebben a jelentésben (továbbiakban: „Jelentés”) a Hatóság a közbeszerzések során jelentkező és kezelendő integritáskockázatokat, illetve rendszerszintű problémákat azonosítja, javaslatot tesz ezen kockázatok és problémák hatékony orvoslását biztosítani képes intézkedésekre és eszközökre, valamint értékeli, hogy az előző évi, 2023. március 31-én közzétett jelentésben meghatározott ajánlásokat az adott feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek hogyan vették figyelembe.

Jelen értékelés a Hatóság 2023. március 31-én publikált első jelentésének az alapulvételével készült, annak felülvizsgált és az elmúlt egy év tapasztalatai alapján aktualizált változata.

A Jelentés a kondicionalitási eljárásban nevesített 161. mérőföldkő elvárásának megfelelően az OECD úgynevezett „MAPS” (Methodology for Assessing Procurement Systems) módszertanát, azon belül is annak IV. pillérét követi. A IV. pillér a közbeszerzési rendszer elszá-

moltathatóságára, integritására és átláthatóságára vonatkozó mutatókat tartalmazza.

Megjegyezzük, hogy a módszertan IV. pillére módszertanilag kötött, ezért ezen Jelentés csak a közbeszerzési rendszer bizonyos vetületének problémáira tud rávilágítani. A Hatóság az Éves Elemző Integritásjelentésével együtt ad átfogó képet a hazai közbeszerzési rendszer integritási kockázatairól.

A Jelentés elkészítése kapcsán a Hatóság együttműködött az OECD és a MAPS Titkárság szakembereivel a módszertan megfelelő alkalmazása érdekében. Bízunk benne, hogy megállapításaink érdemben hozzájárulnak a hazai közbeszerzés gyakorlatának jobb megértéséhez.

Értékelésünk szerint a közbeszerzés magyarországi jogi kerete alapvetően megfelel a nemzetközi szabványoknak és iránymutatóknak, a szereplők elvégzik a jogszabály által számukra kijelölt feladatokat.

A nyilvánosságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletek, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatok nyilvánosak.

A meghirdetés szintjén a közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférés biztosított, a közbeszerzési információk széles körben elérhetőek. A közbeszerzési adatbázisokban, különböző közbeszerzési portálokon rengeteg adat áll rendelkezésre, a közbeszerzési hirdetmények kitöltöttsége magas színvonalú. A közbeszerzés területén továbbra is számos reform van folyamatban, alapvetően a kondicionalitási eljárás keretében tett kötelezettségvállalások eredményeképpen.

A széles körű nyilvánosság ellenére mégsem mondható, hogy a közbeszerzések átláthatósága és a közpénzköltés nyomon követhetősége megvalósulna. Továbbra is jelen van a közbeszerzésekkel kapcsolatos szkepticizmus, az ajánlattevői bizalomvesztés, amely káros tendenciákon a Kormány a verseny szintjének növelésére irányuló célzott intézkedéseivel csak korlátozott mértékben tudott változtatni.

Azzal együtt, hogy a közbeszerzési adatbázisok fejlesztése terén az elmúlt két évben – uniós nyomásra – fontos előrelépések történtek, a korlátozott keresési lehetőségek, illetve az egyes oldalakon elhelyezett CAPTCHA-k nehezítik az összetett adatelemzést, így az egyes közbeszerzési összefüggésekre való rálátást is. Túl ezeken a – fejlesztéssel megfelelően kezelhető – nehézségeken, a központosított közbeszerzések átláthatóságának növelése érdekében az elmúlt egy évben semmiféle előrelépés nem történt.

A központi beszerző szervezetek által lefolytatott keretmegállapodások változatlanul a közbeszerzések legkevesbé transzparens részét jelentik.

A 2022. évre vonatkozó Éves Integritásjelentésünkben megfogalmazott javaslatok ellenére az elmúlt egy évben tovább nőtt a központi beszerző szervezetek és a kötelező, központosított közbeszerzési körbe utalt beszerzési tárgyak száma.

A széles körben érvényesülő nyilvánosság, a foganatosított reformok ellenére – ezek hatása csak hosz-

szabb távon lesz mérhető – a rendszer összességében véve diszfunkcionális, és nem teljesíti a közbeszerzési törvényben deklarált céljait: a közpénzek hatékony felhasználását, a közpénzfelhasználás átláthatóságának és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítását, továbbá a tisztességes verseny feltételeinek megteremtését, valamint a közérdekű célkitűzések érvényre juttatását.

A gyakorlatban mindez a közbeszerzési rendszerbe vetett bizalom hiányát, ezáltal a verseny alacsony szintjét és a korrupciós kockázatok növekedését eredményezi. A jelenség hátterében rendszerszintű problémák állnak. Ezek közül külön említésre méltó az érintettek közötti hatékony együttműködés és társadalmi egyeztetés hiánya, valamint az ellenőrzés intézményi kereteinek túlságosan összetett és ezzel együtt is gyenge volta.

Szintén alapvető korlátja a kockázatok csökkentésének az ellenőrzési rendszer adminisztratív szemlélete és a kockázatalapú megközelítés korlátozott alkalmazása. Az ellenőrzési rendszer továbbá adatintegritási hiányosságokból fakadó technológiai kihívásokkal is küzd.

Az állapítható meg, hogy a közbeszerzési rendszerben az ellenőrzés, a figyelemmel kísérés, a számonkérés és a szankcionálás nem megfelelő.

A Jelentés keretében a Hatóság megfogalmaz ajánlásokat is.

Ajánlásaink alapját képezhetik a jelenlegi gyakorlatot átláthatóbbá tevő reformoknak, amelyek elősegítik az ajánlattevők bizalmának helyreállítását és a valódi verseny fokozását.

A közbeszerzési rendszer javítására tett javaslatainkat az alábbiakban foglaljuk össze:

- Javasoljuk a közvélemény korrupciós érzékelését rendkívül negatívan érintő közélet tisztasága elleni büncselekmények hatékonyabb visszaszorítását.

- Javasoljuk egy olyan, egységes ellenőrzési rendszer kialakítását, amely a teljes közbeszerzési folyamatot holisztikusan kezeli: kockázatalapú ellenőrzési módszertanok kidolgozását, a hazai és európai uniós ellenőrzési gyakorlatból a folyamat valamenyny pontján a hatékony megoldások alkalmazását, valamint az alkalmazott módszertanok teljes körű összehangolását.
- Az összeférhetetlenségre vonatkozó Kbt. szabályok hatékony érvényesítése érdekében ellenőrző rendszer kialakítását javasoljuk az ajánlatkérőknél, amelyre irányadó rendelkezéseket a közbeszerzési szabályzatban is indokolt rendezni.
- Összehangolt integritási (compliance) rendszerek működtetésére vonatkozó elvárás támasztását tartjuk indokoltnak ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is a közbeszerzésben való részvételhez. Ezek hathatós és időbeni tényleges ellenőrzését, valamint a hiányuk konzekvens szankcionálását elengedhetetlennek tartjuk.
- A közbeszerzési rendszer hatékony működéséhez nélkülözhetetlen a verseny fokozása, amely az egyajánlatos eljárások arányának további csökkentését (és ehhez kapcsolódóan az e célból ez idáig bevezetett előírások eredményességének vizsgálatát), továbbá a piac bezárását eredményező eljárási megoldások – így különösen a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások és a központosított közbeszerzésekben széleskörűen alkalmazott keretmegálapodásos eljárások – megszüntetését, illetve átalakítását igényli.
- Az előzőekhez és a jogorvoslati rendszer fejlesztéséhez egyaránt szükséges a közbeszerzési vonatkozású adatbázisok érdemi elemezhetőségének elősegítése/megteremtése.
- Célszerűnek tartjuk a kérelemre induló jogorvoslati eljárások megkönnyítését, a jogorvoslati rendszerbe vetett bizalom visszaépítését. Ennek egyik előfeltétele az igazgatási-szolgáltatási díj további, érdemi csökkentése.
- Javasoljuk a jogorvoslati lehetőségekhez való könnyebb hozzáférés biztosítása érdekében a kérelmi elemekre vonatkozó szabályozás megváltoztatását és a kötelező képviselőre vonatkozó előírások felülvizsgálatát.
- Javasoljuk az előzetes vitarendezési eljárás súlyának további növelését.
- Az érintettek, különösen az ajánlattevők közbeszerzési rendszerbe vetett bizalmának visszaépítése érdekében szükséges a verseny fokozására irányuló szándék demonstrálása. Az adminisztratív intézkedések mellett ezért a hatékony reformok nélkülözhetetlen része, hogy a megoldások implementálása minden elemében (pl.: érdemi konzultáció az érintettekkel, életszerű határidők és feltételek alkalmazása) tükrözze ezt a szándékot.

Budapest, 2024. április 26.

Biró Ferenc Pál
elnök



Alkalmazott módszertan és korlátozások

Az integritáskockázat-értékelés

A Hatóság – az Eufetv. 9–10. §-kal összhangban – jelentést készít az integritáskockázat-értékeléséről, amely különösen a magyar közbeszerzési rendszer integritási kockázatait vizsgálja.

A vizsgálat alapját képezi a Hatóság Éves Elemző Integritásjelentése is, amit évente június 30-ig köteles elkészíteni.

A munka során a vizsgált területeken beazonosításra kerültek a főbb hiányosságok. Ezeket szem előtt tartva az értékelés különös figyelmet fordított a következő kritikus kérdésekre:

- a szabályozási és intézményi keretek javítása;
- a közbeszerzési szakma megerősítése;
- a közbeszerzési eredmények nyomon követése.

A közbeszerzési rendszer javasolt

fejlesztési pontjainak meghatározása céljából – a módszertani keretek között – az értékelés törekedett a következőkre:

I. a vizsgált mutatók szempontjából azonosítani a magyar közbeszerzési rendszer erősségeit és gyengeségeit;

II. azonosítani a közbeszerzési rendszer minőségét és teljesítményét negatívan befolyásoló lényeges integritási hiányosságokat;

III. támogatást nyújtani a Kormánynak a közbeszerzési reformmal kapcsolatos feladatok rangsorolásában a verseny és a közbeszerzési rendszer teljesítményének előmozdítása céljából.

MAPS-módszertan

A MAPS közbeszerzési rendszerek értékelésére kidolgozott, nemzetközileg elismert módszertan, amelyet eredetileg a Világbank (World Bank) és a Fejlesztéstámogatási Bizottság (Development Assistance Committee,

DAC) közös kezdeményezése hívott életre 2003-ban, és amit világszerte fejlesztési bankok, bilaterális fejlesztési ügynökségek és partnerországok a közbeszerzési rendszereik értékelésére használnak.

A MAPS módszertani dokumentációjának¹ logikája szerint a közbeszerzési rendszerek vizsgálatát négy pilléren nyugvó indikátorrendszer határozza meg. Ezek – leegyszerűsítve – a közbeszerzési rendszer következő elemeinek vizsgálatára adnak keretfeltételeket:

MAPS I. pillér: jogi-szabályozási és szakpolitikai oldal.

Az indikátorok révén meghatározható, hogy a szabályozás egyes elemei milyen mértékben támogatják a kinyilvánított alapelveket, mennyiben teljesül a jogszabályok összhangja, a rendszer mennyiben alkalmas a nemzetközi előírások átvételére.

MAPS II. pillér: intézményi háttér és irányítási kapacitás megléte.

Az indikátorok hatásköre: a közfinanszírozási rendszerbe illeszkedés, felelős irányító intézmény, jól definiált hatáskörrel működő beszerzést végző intézmények, megfelelő közbeszerzési információs rendszer, erős továbbfejlesztési és javítási kapacitás megléte.

MAPS III. pillér: működési (folyamatkezelési) és piaci szabályozási oldal.

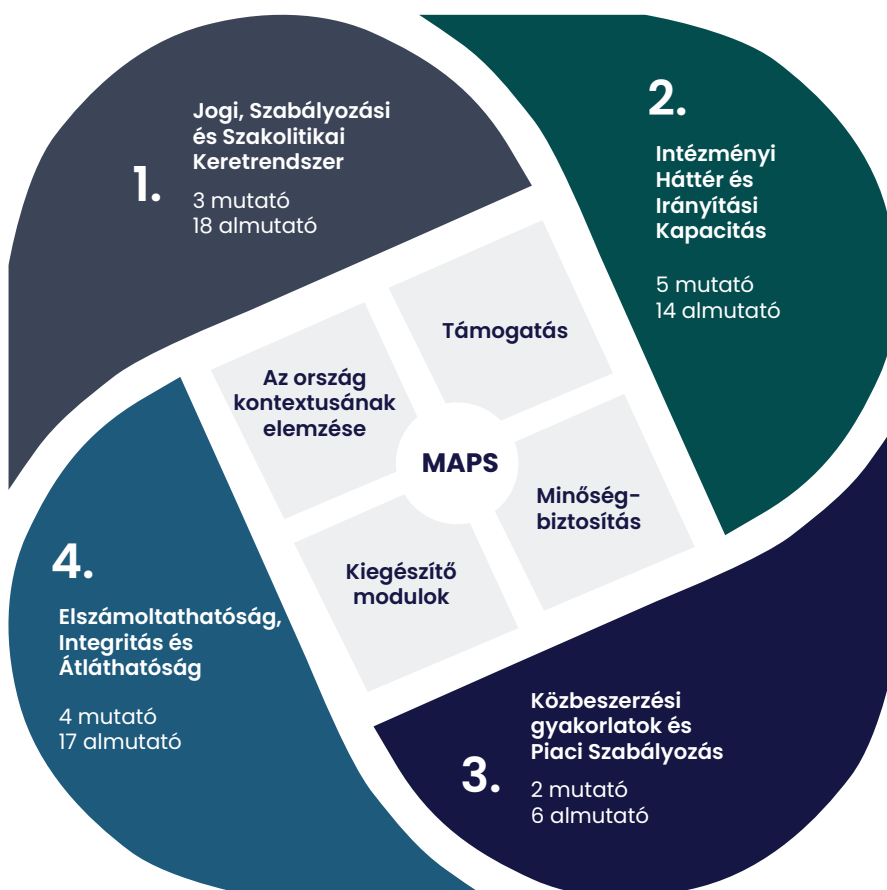
Indikátorcél: közbeszerzési gyakorlat (egyes folyamatok megléte), illetve a közbeszerzési piac megléte.

MAPS IV. pillér: „külső értékelési” – elszámoltathatósági, integritási és átláthatósági oldal.

Indikátorok: átláthatóság és civil társadalom bevonása, hatékony ellenőrzési és vizsgálati rendszer; jogorvoslati szabályok megléte, etikai és korrupcióellenes szabályok megléte.

Az OECD megközelítése szerint az egyes pillérek a megfelelőség különböző aspektusait vizsgálják, de együttesen adhatnak megfelelő képet a közbeszerzési rendszer megfelelőségéről.

A MAPS szemléletét, a 4 pillér egységét az egyes pilléreket bemutató következő ábra jellemzi:



¹ Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS) 2018. Megtekinthető a következő internetcímen: <https://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-Methodology-ENG.pdf>

Mint az ábra is mutatja, az egyes pillérek indikátorai szorosan összefüggenek, és együttesen szolgáltatnak megfelelő információt.

Jelen értékelés a Hatóság 2023. március 31-én publikált első jelentésének az alapulvételével készült, annak felülvizsgált és az elmúlt egy év tapasztalatai alapján aktualizált változata. Ezévi jelentésünk is – a tavalyival megegyezően – a MAPS IV. pillér négy mutatója (11–14. mutatók) és a hozzájuk tartozó tizenhét almutató mentén elemzi a hazai közbeszerzési rendszer integritási kockázatait azzal, hogy az egyes mutatók körébe vonható témákat igyekeztünk a legszélesebb körű értelmezés mellett megragadni.

A magyar közbeszerzési rendszernek számos szereplője van, ennek megfelelően jelentésünk tágran értelmezi a fogalmat, és részének tekinti a hazai és uniós intézményrendszert, az ajánlatkérő, ajánlattevő és központosított közbeszerzési feladatokat ellátó szervezeteket, valamint a közbeszerzés területével foglalkozó civil, szakmai és érdeképviseleti szervezeteket egyaránt.

A MAPS IV. pillér:

- 1. a közbeszerzés integritását erősítő átláthatóság és társadalmi részvétel mértékét,**
- 2. a hatékony ellenőrzési és audit-rendszerek meglétét,**
- 3. a közbeszerzési jogorvoslati mechanizmusok hatékonyságát és eredményességét, valamint**
- 4. etikai és korrupcióellenes intézkedések alkalmazását vizsgálja.**

A módszertan szerint a fentiek szükségesek ahhoz, hogy a közbeszerzési rendszer integritás alapon működjön, és olyan megfelelő kontrollokkal rendelkezzen, amelyek támogatják a rendszer működését a jogi és szabályozási keretnek megfelelően, továbbá, hogy intézkedések alkalmazásával kezelje a rendszerben a korrupciós kockázatokat. A módszertan a közbeszerzési rendszer olyan fontos tényezőit is vizsgálja, mint az érintettek – köztük a civil társadalom – bevonása az ellenőrzési rendszer részeként. A IV. pillér a közbeszerzési rendszer és az

irányítási környezet elemeit abból a szempontból vizsgálja, hogy azok úgy kerüljenek meghatározásra és kialakításra, hogy hozzájáruljanak az integritáshoz és az átláthatósághoz.

A Jelentés nem tekinti adottságnak a másik három MAPS-pillér megfelelőségét, de feltételezi, hogy a IV. pillér kockázatfeltárása megfelelő kontextusba helyezi a többi három pillérben meghatározott vizsgálatokat.

Az integritáskockázat-értékelés szempontjából kiemelten fontos a MAPS IV. pillérhez kapcsolódó következő kérdések kezelése:

- a közbeszerzési rendszer teljes körű és jól használható adatbázisának (adatintegritás) hiánya;
- jogi háttér megfelelő értékelése (az alapvető kérdések szabályozása megvalósul, de tisztázandó pl. az ellenőrzési folyamat megfelelő jogi támogatása);
- ellenőrzés minőségi hátterének javítása-kezelése.

A Hatóság törekedett ezen Jelentés készítéséhez a közbeszerzési rendszer érintett feleinek széles köréből információt gyűjteni:

1. Ilyenformán munkája során a Hatóság részben másodelemzést végzett: összeállította, áttekintette és elemezte 2024. március 14-i dátummal bezárólag

- a.** a 3. sz. mellékletben felsorolt releváns jogszabályokat és rendeleteket,
- b.** a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, a Közbeszerzési Hatóság, a Közbeszerzési Döntőbizottság, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Gazdasági Versenyhivatal, az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Legfőbb Ügyészség, a Kúria, a Fővárosi Ítéltábla és a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási Kollégiuma által nyújtott információ és adatszolgáltatásokat, valamint
- c.** további publikusan elérhető, releváns információkat és adatokat.

2. Ezen túl a Hatóság a 4. sz. mellékletben felsorolt, a közbeszerzések területén aktív szakmai szervezetek, hazai civil szervezetek képviselőivel,

illetve a közbeszerzések területén aktív kutatókkal folytatott interjúkat további információgyűjtés céljából.

3. A Hatóság kérdőíves felmérést is végzett a közbeszerzésekben érintett ajánlattevők körében.

A Jelentés a módszertani keret miatt nem vizsgált minden aktuális közbeszerzéssel kapcsolatos témát (például a központosított közbeszerzések rendszerét, a keretmegállapodásokat), amelyeket a Hatóság az Éves Elemző Integritásjelentésében tervez vizsgálni. A MAPS IV. pillérének módszerta-

ni kötöttsége miatt a közbeszerzési rendszer integritáskockázatainak teljes körű megjelenítésére jelen Jelentés keretében nem volt módunk. A módszertani kereteken túlmutató kockázatokra, illetve a Jelentésben bemutatott kockázatok részletes elemzésére az Éves Integritásjelentésben térünk ki.

A Jelentésben szereplő állítások és értékelések a hivatkozott publikusan elérhető információk, az érintett szervezetek információszolgáltatásai, a kérdőíves adatfelvétel és a lefolytatott interjúk alapján kerültek megfogalmazásra.

Értékelés



Ez a fejezet az OECD MAPS-módszeren IV. pillérében meghatározott kvalitatív és kvantitatív szempontok alapján elvégzett vizsgálatának és értékelésének a megállapításait foglalja össze.

Az értékelés során a Hatóság

1. bemutatja az adott mutató/almutató – MAPS-módszeren szerinti általános leírását, ezt követően

2. összefoglalja az adott mutatóhoz/almutatóhoz kapcsolódó főbb megállapításokat, majd

3. részletesen ismerteti almutatóként a főbb azonosított erősségeket

és gyengeségeket, és rávilágít azokra a területekre, amelyek lényeges hiányosságokat mutatnak, valamint amelyeken a rendszer teljesítményének javítása érdekében intézkedéseket kell hozni.

A hiányosságokat a MAPS-módszerrel összhangban, a közbeszerzési rendszerre jelentett kockázatuk alapján kategóriákba soroltuk, és intézkedéseket javasoltunk ezek orvoslására.

Az egyes mutatókra és almutatókra vonatkozó értékelési eredmények összesítését a Jelentés 1. sz. melléklete tartalmazza táblázatos formában.

MAPS 11. mutató: Az átláthatóság és a civil társadalom bevonása erősíti a közbeszerzés integritását

A civil szféra megfelelő biztosítéki szerepet tud betölteni a közpénzek célszerűtlen, nem kellően hatékony felhasználásával szemben, hozzájárulva ezzel a közbeszerzések versenyképesebbé, tisztességesebbé tételéhez. A civil társadalomban rejlő potenciál ezen túl hozzájárulhat a közbeszerzési szerződések teljesítési színvonalának

javulásához, a kitűzött célok eléréséhez. A mutató két olyan mechanizmust értékel, amelyeken keresztül a civil társadalom részt vehet a közbeszerzési eljárásban:

i) az információk nyilvánossá tétele, és
ii) a civil társadalom közvetlen bevonása a részvétel, nyomon követés és felügyelet terén.

A mutató összefoglalása

Az átláthatóság és a nyilvánosság a közbeszerzések legfontosabb alapvetései közé tartoznak, és mint ilyenek a közbeszerzési törvény alapelvei körében is megjelennek [Kbt. 2. § (1) bekezdés]. Hátterében a közpénzek hatékony felhasználása, a felhasználás átláthatóságának és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása húzódik.

Annak ellenére, hogy hasonló tőről fakadó célkitűzésekről van szó, az átláthatóság és a nyilvánosság tartalmában nem azonos kategóriákat fed le; így az „általános-különös” viszonyában állnak egymással. Míg a nyilvánosság alatt elsősorban a közbeszerzési eljárások és adatok nyilvánosság általi hozzáférhetőségének követelményét értjük, addig az

átláthatóság ennél tágabb hatókörű fogalom. Az átláthatóság olyan átfogó kifejezés, amely magában foglalja – többek között – az egyes közbeszerzési rendszerek, alrendszerek integritását, a közbeszerzési szabályozás és joggyakorlat – ideértve a közbeszerzési jogorvoslati rendszer – kiszámíthatóságát, a jogi szabályozók áttekinthetőségét, nyilvános elérhetőségét.

A transzparencia a jogalkotás és a döntéshozatali eljárások átláthatóságát is jelenti. Mindezek mellett az ellenőrzési rendszerek átláthatóságát, azonos megközelítést, illetve a közbeszerzési adatbázisok integritását is. Következésképpen, a nyilvánosság szükségszerűen előfeltétele az átláthatóságnak, a nyilvánosság mégsem jelenti az előzőek átláthatóságát is.

Megállapítások

A 11. mutató körében az átláthatóságot a lehető legszélesebb körben értelmezve vizsgáltuk, így annak keretében egyes, a nyilvánosság-átláthatóság szempontjából releváns jogintézményekre és közbeszerzési alrendszerekre vonatkozó megállapításokat is megfogalmaztunk.

A vizsgált tényezők és mechanizmusok alapján előzetesen és összességében megállapítható, hogy a területre vonatkozó szabályozók széles körű nyilvánosságot biztosítanak. Ebben a körben értendő, hogy főszabályként érvényesül az eljárások nyilvánossága, amely a legszélesebb körű versenyt hivatott biztosítani és a nyilvánosság általi ellenőrzés révén az átláthatóságot szolgálja.

A Kbt. tételes előírásai biztosítják, hogy a gazdasági szereplők széles körben hozzáférjenek a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos információkhoz, másrészt az eljárás több pontján információt kapjanak annak alakulásáról, így például az ajánlatok bontásáról,

majd az ajánlatok értékeléséről, ezáltal az ajánlatkérők közpénzek odaítélésére vonatkozó döntései ellenőrizhetőek legyenek.

A nyilvánosság körében kiemelendő, hogy a legszélesebb körű versenyt biztosító, nyilvános meghirdetéssel induló eljárások aránya az elmúlt években tartósan magas volt Magyarországon. 2023-ban az eljárások számát tekintve az összes eljárás több mint 88%-a nyilvános meghirdetéssel indult.

A tengely másik oldalán a kizárólag szigorú feltételek mellett alkalmazható – a nyilvánosságot nélkülöző – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások vannak. Az eljárásfajta alkalmazása a fenti trenddel megegyezően rendre nagyon alacsony szintet mutat és évek óta elhanyagolható hányadát teszi ki a hazai közbeszerzéseknek: 2023-ban az előző évhez képest tovább csökkent az arányuk, az összes eljárás számának 1,9%-át teszik ki a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások.

Meghirdetés szintjén a közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférés, mint a közbeszerzések nyilvánosságának kézzelfogható, mérhető aspektusa, megvalósul.

A közbeszerzési eljárási jogi keretek és szabályok egyértelmű rendelkezései ellenére sem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanakkor azokat a gyakorlatban tapasztalható káros folyamatokat, amelyek a közbeszerzés szereplőinek bizalomvesztéséhez, a verseny csökkenéséhez és a közbeszerzési piac koncentrációjához vezettek.

A mutató keretében vizsgáltuk a közbeszerzési adatbázisokban fellelhető adatokat, azok elérhetőségét és koherenciáját is.

Az Integritás Hatóság által a közbeszerzések területén aktív civil szervezetek, valamint szakmai szervezetek képviselőivel, illetve kutatókkal folytatott interjúk keretében elhangzott vélemények egyhangúak abban a vonatkozásban, hogy a közbeszerzési adatbázisokban rengeteg adat áll rendelkezésre, és hogy a közbeszerzési hirdetmények kitöltöttsége – köszönhetően a kötelező jellegű hirdetményellenőrzésnek – magas színvonalú, az ajánlatkérők többnyire minden, a jogszabályok által előírt adatot közléstesznek közbeszerzéseikről. Az Európai Bizottság által közzétett, 2022. évre vonatkozó Belső Piaci Eredménytábla is ezt támasztja alá.

Azzal együtt, hogy uniós viszonylatban a nyilvánosságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletesek és az adatok elérhetősége szintjén jellemzően magas fokú nyilvánosság érvényesül, úgy véljük, hogy mind az adatok minőségének javítása és az adatbázisok kereshetősége, mind az adatok célzott elemzése, feldolgozása terén van tennivaló.

A központosított közbeszerzések területére ez hangsúlyozottan igaz.

A központi beszerzők által lefolytatott keretmegállapodások alapján megvalósuló beszerzések ugyanis változatlanul a közbeszerzések legkevésbé transzparens részét jelentik.

Az adatok nyilvános elérhetőségének kérdéskörét árnyalja, hogy a közbe-

szerzési információkhoz való hozzáférést nehezítik az egyes honlapokon – így a Közbeszerzési Hatóság honlapján is – elhelyezett CAPTCHA-k.

A CAPTCHA-k alkalmazása lehetetlené teszi az automatizált adatgyűjtést, illetve megnehezíti a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak elérését. Az ezzel kapcsolatos jelzésünkre azt a választ kaptuk, hogy informatikai biztonsági követelmények tették szükségessé a bevezetésüket és az adatbázisokban tárolt adatok biztonságát hivatottak szolgálni. További vizsgálatot igényel, hogy nincs-e mód az informatikai biztonsági követelmények kevésbé korlátozó módszerekkel történő megvalósítására.

A közbeszerzési adatbázisok fejlesztése terén fontos és előremutató lépésként kell értékelni az EKR – 2022. szeptember 30-ától elérhető – azon funkciójának biztosítását, amely ingyenesen, bárki számára lehetővé teszi az eredménytájékoztatók tömeges letöltését és az adatok exportálását.

Szintén pozitívum, hogy az így elérhető adatok köre időközben bővítésre került. Az eredménytájékoztatókra épülő adatbázis mellett ugyanakkor – a közbeszerzési folyamatok mélyebb elemzése érdekében – a **strukturált keresés lehetőségét az eljárást megindító hirdetmények vonatkozásában** is szükséges lenne megteremteni.

Az említett pozitív változások elismerése mellett továbbra is kritikaként fogalmazódott meg, hogy nem léteznek integrált adatbázisok a közbeszerzések terén, amely következtében **széttöredezt adatok** állnak rendelkezésre, túl sok – a közbeszerzések terén hatáskörrel rendelkező – hatóságnál, valamint nem biztosított a közbeszerzési adatbázisok más nyilvántartásokkal (így például a NAV által vezetett tényleges tulajdonosi nyilvántartással) való összekapcsolása.

Mindehhez hozzájárul, hogy a különböző **adatbázisok korlátozott keresési funkcióval** vannak ellátva, ezért az összefüggésekre szinte egyáltalán nem lehet rálátni annak ellenére, hogy Magyarországon a közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben kifejezetten

sok adat áll rendelkezésre és érhető el nyilvánosan.

A megkérdezettek körében általános vélekedés, hogy összetett adatkezelésre, illetve elemzésre jellemzően nem alkalmasak a rendszerek annak ellenére, hogy a nyilvántartott adatok mennyiségét és az adatok sokféleségét tekintve alkalmasak lennének rá. A civil szervezetek többsége, illetve a közbeszerzés területén aktív kutatók változatlanul kritikaként fogalmazták meg, hogy az **adatbeviteli problémák, helytelenül rögzített adatok nehezítik a keresést** (például cégnév hibás megadása, adószámok téves rögzítése, illetve hiányzó adószámok).

A különböző adatbázisok összekapcsolásának, integritásának hiánya – ideértve különösen a központosított közbeszerzések terén működő informatikai alrendszereket – nehezíti a közbeszerzési rendszer átláthatóságát.

Az átláthatóság körében kockázatként azonosítottuk – részletesen a 11(a) almutató tárgyalja – a **közbeszerzési szakma kötelező jellegű átalakítását**, melynek keretében az évek alatt kialakult közbeszerzési szakértői bázist, a felelős akkreditált közbeszerzési szak-

tanácsadókat fokozatosan felváltják az ajánlatkérők alkalmazásában álló állami közbeszerzési szaktanácsadók. Jelen mutató körében – a nyilvánosság, átláthatóság témájához való kapcsolódása okán – kitérünk a versenyt eleve korlátozottan biztosító **Kbt. 115. §-a szerinti eljárásokban az átláthatóság hiányának problémájára** és a valódi verseny hiányára, illetve az **egy vagy néhány ajánlattal jellemezhető eljárások problematikájára is**.

Végezetül a civil szféra részvételével kapcsolatos megállapítások is e mutató keretében kerülnek összegzésre. Összegzőképpen megállapítható, hogy bár történtek előrelépések különösen a különböző szakmai és civil szervezetek közbeszerzésekkel kapcsolatos munkacsoportokba történő bevonása terén, a **közbeszerzési rendszer működése szempontjából fajsúlyosabb javaslatok továbbra sem találtak visszhangra**.

Az érintettek továbbá úgy vélik, hogy a civil szervezetekkel való együttműködési formáknak nem szabadna a munkacsoporti részvételben kimerülnie, hanem más fórumokat is biztosítani kellene a véleményük becsatornázására.

A 11. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A Kbt. 115. §-a szerinti eljárásokban az átláthatóság hiánya és az összejátszások veszélye.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Magas.
AJÁNLÁSOK	A Kbt. 115. §-a szerinti eljárások megszüntetése; helyette – általános szabályként – az eljárások meghirdetése.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Széttagozott közbeszerzési adatbázisok több központi hatóságnál; strukturált adatbázisok hiánya és korlátozott keresési funkciók.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Magas.
AJÁNLÁSOK	Adatformátumok egységesítése annak érdekében, hogy az adatok automatikusan – adattisztítás nélkül – integrálhatók legyenek; adatkapcsolások megteremtése (pl.: NAV, KSH); keresési funkciók javítása; hosszabb időszakra vonatkozó adatsorok elemzési lehetőségének megteremtése.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszeren (EKR) kívüli, elsősorban a központosított beszerző szervezetek által lefolytatott központosított beszerzésekről elérhető adatok korlátozottsága, a központosított közbeszerzésekben a hosszú időtartamra kötött keretmegállapodások széles körű alkalmazása.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Magas.
AJÁNLÁSOK	A keretmegállapodás alapján az eljárás második részében lefolytatott eljárások adatainak hozzáférhetővé tétele, kereshetősége, a keretmegállapodástól eltérő beszerzési módszerek alkalmazása.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Növekvő számú központi beszerző szervezet és a központosított beszerzések fragmentációja.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Magas.
AJÁNLÁSOK	Központi beszerzések száma növekedésének és a központosított beszerzések fragmentációjának visszaszorítása.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Közbeszerzési szakma átalakítása.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Közbeszerzési szakma átalakításának visszaszorítása.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Társadalmi egyeztetés hiányossága a jogalkotási folyamatokban, különösen a civil szféra tekintetében, illetve az eljárások civil monitorozásának hiánya.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Civil ellenőrzés megfelelő csatornáinak megteremtése, fokozottabb bevonása a közbeszerzési folyamatok monitorozásába (pl.: integritási megállapodás révén) a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabályok átláthatóbb, kereshető közzététele, szakmai szervezetek közvetlen megkeresése a jelentősebb jogszabály-módosítások esetén.

11(a) almutató: Nyilvános konzultációt és nyomon követést lehetővé tevő környezet

Az almutató a következőket értékeli:

- i) A közbeszerzési rendszer módosítására átlátható és konzultatív eljárás keretében kerül-e sor?
- ii) Programok vannak érvényben az érintettek kapacitásának kiépítésére/bővítésére a közbeszerzés megértése, nyomon követése és jobbá tétele érdekében.
- iii) Elegendő bizonyíték áll rendelkezésre ahhoz nézve, hogy a kormányzat figyelembe veszi a civil szféra által megfogalmazott véleményeket, jelzéseket.

Jogszabálytervezetek véleményezése, társadalmi egyeztetés

A jogszabályok előírják a jogszabálytervezetek előzetes megismerésének lehetőségét, szabályozzák a társadalmi egyeztetés intézményét. A vonatkozó jogszabályi előírások – lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)² – alapján a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben – lásd a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jet.) – meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabálytervezete, valamint az ahhoz tartozó indokolás megismerhető és véleményezhető legyen.

A társadalmi egyeztetés intézménye biztosítja, hogy az illetékes tárcák által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezése megvalósulhasson.³

Hivatkozott jogszabályi rendelkezések lehetőséget nyújtanak arra, hogy a jogszabálytervezetek, így a közbeszerzéssel összefüggő jogszabálytervezetek is előzetesen mind az állami intézmények és szervezetek részéről, mind a társadalmi egyeztetésben érintett állampolgárok, szakmai és civil szervezetek részéről megismerhetőek és véleményezhetőek legyenek. Előzőek betartása érdekében kontroll-funkció is beépítésre került a szabályozásba: a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) évente ellenőrzi, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a 2010. évi CXXXI. törvényben meghatározott kötelezettségének eleget tesz-e [lásd Jet. 6/A. § (1) bekezdés]⁴. A jogi keretek tehát adottak.

A KEHI 2023. évre vonatkozó, a Jet. végrehajtásának vizsgálatáról szóló ellenőrzési jelentésének Vezetői összefoglalója rögzíti, hogy a vizsgált időszakban előkészített és kihirdetett,

a Jet. hatálya alá tartozó törvények, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek – szám szerint ez 1185 jogszabályt jelent – 94%-át társadalmi egyeztetést követően hirdették ki, a Jet. szerinti kivételek alkalmazására pedig indokoltan került sor. A megállapított mulasztások a tervezetek véleményezésére, illetve a beérkezett észrevételek mérlegelésére előírt határidő be nem tartásával, valamint a módosítani tervezett törvény módosításokkal egységes szerkezetben történő közzétételének elmaradásával kapcsolatosak. Érdemesnek tartjuk vizsgálni, hogy mennyiben tekinthető érdeminek az olyan társadalmi egyeztetési folyamat végére van beépítve, ez ugyanis már önmagában ellene hat az érkező javaslatok, észrevételek figyelembevételének.

2022 óta a közbeszerzések terén is visszatért a jogalkotás első helyi felelőse, a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (korábban Miniszterelnökség) ahhoz a gyakorlathoz, hogy megjelenteti honlapján a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezeteket. A jogszabálytervezetek kapcsán a normaszöveg tervezete mellett elérhető annak indokolása és a tartalmi összefoglaló – ez utóbbi sok esetben megegyezik az indokolással – hatásvizsgálati lap, illetve a társadalmi egyeztetés során beérkezett javaslatokat összefoglaló táblázat, valamint az ezzel kapcsolatos kormányzati álláspont.

A közbeszerzések területén aktív civil szervezetekkel folytatott interjúk során a társadalmi egyeztetéssel kapcsolatos tapasztalatokat illetően elsősorban az a kritika fogalmazódott meg, hogy az egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetekre tett javaslatok az esetek többségében nem találnak támogatásra. Az elutasítás indokaként sok esetben csak az szerepel, hogy

² Lásd Jat. 19. § (2) bek.

³ Lásd 2010. évi CXXXI. törvény 1. § (1) bek.

⁴ A KEHI 2023. évre vonatkozó, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról szóló ellenőrzési jelentése 2024. 02. 02. óta érhető el a Magyarország Kormánya – [Kormányzati Ellenőrzési Hivatal Ellenőrzési jelentés \(kormany.hu\)](https://kormany.hu) oldalon [0cb223be52ca99cda3194c9b012343cc6f4518c5.pdf](https://kormany.hu/0cb223be52ca99cda3194c9b012343cc6f4518c5.pdf) (kormany.hu)

a javaslat nem illeszkedik a kormányzati politikába, illetve ellentétes a jogalkotói szándékkal, feleslegesnek érzik a társadalmi egyeztetéseken való részvételbe fektetett energiát. A véleményezésre biztosított határidők betarthatósága érdekében figyelemmel kell kísérni a véleményezésre kitett jogszabálytervezeteket.

Az egyeztetési határidő általánosságban nyolcnapos a jogszabálytervezet közzétételétől számítva, ami önmagában nem kevés, ha valaki naprakészen követi a jogszabály-előkészítési folyamatokat, és tudja, hogyan kell keresni a Kormány honlapján. A Kormány honlapjának főoldaláról (<https://kormany.hu>) tovább kell lépni az egyes minisztériumi aloldalra, és ott szerepel csak a társadalmi egyeztetési almenü. Itt végig kell nézni az egyes dokumentumokat, azok ugyanis a közzététel sorrendjében kerülnek fel.

Javasolt lenne a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabályok keresőmotorját fejleszteni oly módon, hogy egyes témakörökre (például közbeszerzés) – a társadalmi egyeztetésre bocsátó minisztériumtól függetlenül – lehessen keresni, és a keresőszóra valamennyi olyan jogszabálytervezet megjelenjen, amely az adott kifejezést (címében vagy szövegében) tartalmazza.

Kifogásként fogalmazódott meg a civil szektor képviselői részéről egyrészt, hogy a közbeszerzési törvénymódosítási folyamatok általában – kevés kivételtől eltekintve – nélkülözik a civil szféra szereplőivel történő konzultációt, másrészt, hogy nem történik visszacsatolás a módosítások hatásáról. A nyilvánosan hozzáférhető adatok körét érintő jogszabály-módosítások kapcsán is vannak negatív tendenciák: így 2023 végén például több olyan jelentős, a nyilvánossággal kapcsolatos törvénymódosítás látott napvilágot ún. salátatörvénybe foglalva⁵, amely nélkülözte az előzetes szakmai egyeztetést és további korlátokat állít, illetve

feltételeket szab az adatok megismerhetősége terén.

Ami a közigazgatási egyeztetést illeti: a közbeszerzési területre vonatkozó szabályozók elfogadásakor, illetve módosításakor a közigazgatás szereplőire kiterjedő közigazgatási egyeztetési formák és csatornák működnek. A Közbeszerzési Hatóság (KH) 2022. évre vonatkozó Éves Beszámolója szerint a 2022. évben 21 megkeresés jutott el a KH-hoz a különböző jogszabálytervezetek, jogszabály-módosítások, továbbá egyéb ágazati szakirányú jelentéstervezetek, jogalkalmazási segédanyagok közbeszerzési jogi szempontú véleményezésére.

A 2023. évtől az Integritás Hatóság is bekapcsolódhatott a közigazgatási egyeztetés folyamatába: így például több alkalommal fogalmazott meg véleményt a Kbt. és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról szóló előterjesztéssel kapcsolatban, és megküldte az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről, valamint az állami közbeszerzési szaktanácsadók kötelező szakmai képzéséről szóló jogszabálytervezettel kapcsolatos álláspontját a Miniszterelnökség részére.

Kifogásolhatónak tartjuk, hogy olykor lényeges, a közbeszerzéseket érintő módosítási javaslatok nem közbeszerzési tárgyú jogszabály-módosításokban kerülnek megvalósításra. Ily módon került sor a FAKSZ intézmény kivezetésére, illetőleg annak az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységgel történő helyettesítésére az építési beruházások rendjéről szóló törvény keretében.

A kérdéskör kapcsán összességében elmondható, hogy a jogszabálytervezetek véleményezésére szolgáló fórumok mind a társadalmi, mind a közigazgatási egyeztetés keretében léteznek és működnek, azonban a folyamatokra való érdemi, szakmai ráhatás korlátozott.

⁵ Lásd a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és egyes szolgáltatásokról szóló 2023. évi CI. törvény XVI. fejezetébe foglalt egyes jogszabályok módosítása

A közbeszerzési szakma átalakítása

A folyamatosan változó európai uniós és hazai közbeszerzési környezetben rendkívül fontos, hogy megfelelő számú és felkészültségű közbeszerzési szakember álljon rendelkezésre a közbeszerzési folyamatok támogatására: ajánlatkérői oldalon a közbeszerzési eljárások jogszerű és eredményes lefolytatása, ajánlattevői oldalon pedig az eredményes ajánlattétel érdekében.

A közbeszerzés-szakmai szempontok érvényesítését a közbeszerzési szabályozás már 2004. május 1-je óta úgy biztosította, hogy a meghatározott közbeszerzési gyakorlattal rendelkező szakembereknek, illetve szervezeteknek nyújtott egy szakmai nyilvántartásba való felkerülési lehetőséget, egyúttal az ajánlatkérőket kötelezte is ezen szakértők meghatározott közbeszerzési eljárásokba való bevonására, sőt európai uniós forrásból uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzés esetén független szakértő igénybevételére. A szakembereket előbb hivatalos közbeszerzési tanácsadóknak, majd – a nyilvántartásba vételre jogosító gyakorlat felülvizsgálata mellett – 2015. november 1-jétől felelős akkreditált szaktanácsadóknak nevezte a közbeszerzési törvény. Már a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókra vonatkozó szabályozás is jelentősen szűkítette azon közbeszerzési szakemberek körét, akik felkerülhettek a FAKSZ névjegyzékébe (ugyanis az ajánlattevői oldalon végzett tevékenységet már nem ismerte el releváns gyakorlatként), miközben bevezetésre került a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a kötelező képviselő, amelyet az ügyvédek és jogtanácsosok mellett csak felelős akkreditált szaktanácsadók láthattak el. Ennek eredményeképpen az a közbeszerzési szakértő, aki jellemzően ajánlattevői oldalon tevékenykedett, ha nem ügyvédként vagy jogtanácsosként működött, már nem volt jogosult saját ügyfelének a Döntőbizottság előtti képviselőjére.

Az elmúlt közel húsz évben a közbeszerzésekkel foglalkozó szaktanácsadóknak stabil bázisa alakult ki.

A FAKSZ-ok tekintetében támasztott, jogszabályban előírt kötelező képzési, továbbképzési előírások biztosították, hogy a közbeszerzési szaktanácsadók – legalább jogosultságuk megújítását megelőzően – frissítsék ismereteiket, ami a folyamatosan változó közbeszerzési szabályozási környezetben kiemelten fontos követelmény.

Az évek alatt kiépült FAKSZ-rendszer végét – ugyan bizonyos átfutási idő biztosítása mellett – az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (Beruházási törvény) hozta el. A Beruházási törvény ugyanis 2023. november 8. napi hatállyal módosította a Kbt.-t, és bevezette az állami közbeszerzési szaktanácsadó (ÁKSZ) intézményét. A Kbt. módosított 3. § (2a) pontja értelmében állami közbeszerzési szaktanácsadó kizárólag a minisztérium, a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv, valamint az állam és – a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kivételével – a költségvetési szerv által foglalkoztatott olyan személy lehet, aki járulékos közbeszerzési feladatot lát el az őt foglalkoztató ajánlatkérő számára.

A probléma egyik forrását az jelenti, hogy a Beruházási törvény megközelítése szerinti közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységet kizárólag foglalkoztatotti jogviszonyban lehet ellátni. 2023. november 8-án a Közbeszerzési Hatóság (KH) által vezetett FAKSZ névjegyzékben szereplő szaktanácsadók ugyan a törvény erejénél fogva az állami közbeszerzési szaktanácsadói névjegyzékbe bejegyzésre kerültek, azonban a névjegyzékbe vételről szóló tájékoztatást követően – annak kézhezvételétől számított 30 napon belül – a FAKSZ-oknak nyilatkozniuk kellett arról, hogy vállalják-e a tevékenységük folytatását állami közbeszerzési szaktanácsadóként. A rendelkezésünkre álló információk szerint a FAKSZ-ok többsége ez idő szerint nem vállalta tevékenységének állami közbeszerzési tanácsadóként történő folytatását (az aktuális névjegyzéken 139 ÁKSZ és 722 FAKSZ szerepel). Az előzőek egyik indoka, hogy a váltásra csak akkor volt

lehetőség, ha a FAKSZ a nyilatkozattétel határidejére a Kbt.-ben felsorolt ajánlatkérők valamelyikével munkavégzésre irányuló jogviszonyban állt. A másik fontos indok, hogy a felelős akkreditált szaktanácsadók jelentős része nem alkalmazásban látta el eddigiekben sem a feladatát.

A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer (Keretrendszer vagy teljesítménymérési keretrendszer) eredményeit összefoglaló, 2024. február végén megjelent jelentésben közölt adatok szerint⁶ – az ajánlatkérők körében végzett kérdőíves felmérés válaszai alapján – az a megállapítás adódik, hogy az ajánlatkérőknél munkavégzésre irányuló jogviszony keretében foglalkoztatott FAKSZ/ÁKSZ jogosultsággal rendelkező szakértők tekintetében komoly kapacitáshiány mutatkozik. A kérdőívet kitöltő helyi önkormányzatok 92%-a azt a választ adta, hogy egyáltalán nem rendelkezik belső állományban foglalkoztatott FAKSZ/ÁKSZ jogosultsággal rendelkező szakértővel, és ugyanez igaz a központi költségvetési szervek 75%-ára is.⁷

A közbeszerzési szakma kötelező jellegű és az érintettek szakmai alapon nyugvó kifogásai ellenére történő átalakítása **új, a közbeszerzési folyamatokat érintő kockázatnak minősül tehát, ugyanis nem garantált, hogy az ajánlatkérők eleget tudnak tenni az ÁKSZ bevonására vonatkozó kötelezettségüknek a Kbt.-ben meghatározott esetekben.** Minde mellett nem kizárt, hogy az ÁKSZ csak részmunkaidőben álljon az ajánlatkérő alkalmazásában, mely az előírások kijátszására adhat módot, továbbá a Kbt. azt a lehetőséget is rögzíti, hogy az ÁKSZ más ajánlatkérők számára – az őt alkalmazó ajánlatkérő hozzájárulásával – megbízási jogviszonyt létesíthet, azaz más ajánlatkérő számára is végezhet szakértői tevékenységet (a jogszabály alapján nem tiszta, hogy így is eleget tehet-e az ajánlatkérő az ÁKSZ bevonására vonatkozó kötelezettségének).

A fentiek az ajánlatkérők alkalmazásában álló közbeszerzési szaktanácsadókat a többi szaktanácsadónál kedvezőbb helyzetbe hozhatják, mivel csak ezen szakértői kör tekintetében létezik majd – a jelenlegi szabályozás szerint – névjegyzék, a többi szakértő vonatkozásában nem, ami utóbbiak elérését, megbízásához jutását nehezíti.

Megjegyzést érdemel, hogy még ha el is fogadjuk azt a jogalkotói véleményt, hogy csak a saját alkalmazásban álló közbeszerzési szaktanácsadók kötelező bevonásáról indokolt rendelkezni, nem érthető, hogy miért kerül kivételre a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói intézmény és névjegyzék. Az ÁKSZ-ek bevonása – amint a fentiekből megállapítható – csak a klasszikus ajánlatkérők egy részét érinti, így a többi ajánlatkérő számára nagyobb biztonságot jelenthetne, ha – szakmai felelősségbiztosítással rendelkező – felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók bevonásával biztosíthatnák – a közbeszerzési szakértelmet, legalább a nagyobb értékű vagy például az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések tekintetében.

A szabályozás módosítása abból a szempontból is visszalépésnek tekinthető, hogy – szakítva a már két évtizedes gyakorlattal – eltörlésre került a Kbt.-ben az uniós értékhatár feletti értékű közbeszerzések tekintetében a névjegyzékbe vett szakértők bevonásának kötelezettsége, holott a közbeszerzési eljárások szabályosságával eddig is sok probléma volt. A hatályos szabályozás alapján – csak hogy két jelentős ajánlatkérői kategóriát említsünk – sem az önkormányzatok, sem a közszolgáltatók nem kötelesek közbeszerzési tanácsadó bevonására, de például a támogatott szervezeteknek sem kell már FAKSZ-ot bevonniuk a közbeszerzési szakértelem biztosítása érdekében.

Mindez ráadásul történik akkor, amikor – figyelembe véve a közbeszerzési

⁶ Letölthető az EKR honlapjáról; <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798812927320>

⁷ Forrás: Keretrendszer 81. indikátor

szakemberekre vonatkozó európai kompetenciakeretben rögzítetteket (ProcurCompEU) – az Európai Unió stratégiai jelentőséggel kívánja felruházni a közbeszerzési szakmát, és alkalmassá kívánja tenni a jövőbeli kihívásokra.

A problémakört tovább árnyalja, hogy a Beruházási törvény úgy módosította a Kbt. 145. § (7) bekezdését, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban 2023. november 8-ától kezdődően felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó általi képviseletre már nincsen lehetőség; a kötelező képviseletet kizárólag állami közbeszerzési szaktanácsadó, kamarai jogtanácsos, illetve ügyvéd láthatja el. A változás a folyamatban lévő ügyeket is érintette, tehát egy adott FAKSZ az általa bonyolított eljárással kapcsolatos jogorvoslati eljárásban már nem

képviselheti megbízóját az új előírás hatálybalépését követően.

Jelenleg tehát az a furcsa kettősség jellemzi a közbeszerzési szaktanácsadói rendszert, hogy a FAKSZ-ok ugyan 2026. június 30. napjáig – az építési beruházások kivételével – elláthatnak a Kbt. 27. § (3) bekezdésének hatálya alá tartozó esetekben közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységet, ám azokban, az általuk már jól ismert közbeszerzési eljárásokban sem láthatnak el képviseletet a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt 2023. november 8-ától kezdődően, amelyekbe korábban bevonásra kerültek. Az előállt felemás helyzet – amelyhez hozzájárul a már említett szakemberhiány is – **veszélyezteteti a közbeszerzési eljárások szakmaiságát, amely komoly integritáskockázatot jelent a közbeszerzési eljárások lefolytatása során.**

Közbeszerzési tematikájú képzések, oktatások

A magas szintű szakmaiság záloga, hogy a közbeszerzésekkel foglalkozó szakemberek ismeretei naprakészek maradjanak. Ennek eszközei a különböző formájú és szintű, a közbeszerzésben érintettek által elérhető képzések, oktatások.

A nyilvánosság és a közbeszerzések átláthatósága erősítésének kézenfekvő eszköze a közbeszerzésben érintett szereplők tudásbázisának növelése, illetve korszerű információkkal történő ellátása a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok, jogszabály-módosítások és az irányadó joggyakorlat megismertetése révén. A különböző oktatások, képzések a tudásmegosztás, tapasztalatcsere, illetve a hazai és külföldi jó gyakorlatok megosztásával hozzájárulnak a közbeszerzések színvonalának növeléséhez, így a közbeszerzések átláthatóságának erősítéséhez is.

A Közbeszerzési Hatóság fontos szerepet tölt be ezen a téren, tekintettel arra, hogy évtizedek óta kiemelt feladatának tekinti a közbeszerzés szereplőinek képzését, oktatását. Jóllehet kifejezetten a civil szervezeteknek szóló

programok nincsenek, a képzések, konferenciák a civilek részére is nyitottak, bárki számára elérhetőek. A Közbeszerzési Hatóság 2022. évről szóló Éves Beszámolójában foglalt adatok szerint a KH 2022. évben mintegy 1500 szakember tájékoztatásához, szakmai képzéséhez járult hozzá.

A közbeszerzési szakértőket tömörítő KÖSZ is rendszeresen szervez a hazai és az európai uniós közbeszerzési aktualitások, joggyakorlat és az ellenőrzési gyakorlat tárgyában közbeszerzési képzéseket, konferenciákat.

A különböző felsőoktatási intézmények szakirányú közbeszerzési továbbképzései (közbeszerzési szakjogász-, közbeszerzési menedzser-, közbeszerzési tanácsadó) is jelentős mértékben hozzájárulnak a közbeszerzési szakma kialakulásához, a magas szintű közbeszerzési szaktudás megszerzéséhez.

A különböző, piaci alapon működő, évek óta aktív közbeszerzési oktatás-szervezőcégek működését és piacát új alapokra helyezi az a 2023 augusztusában elfogadott kormányrendelet, amely a kormányzati oktatási



NKE portál

és képzési szolgáltatások központosítását rendelte el 2024. január 1-jétől. Ez azt jelenti, hogy a 396/2023. (VIII. 24.) Korm. rendelet⁸ hatálya alá tartozó szervezetek – így többek között a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, illetve az ezek irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi, területi és helyi költségvetési szervek, intézmények – a szervezettel meghatározott jogviszonyban állók számára nyújtott képzéseket, így a közbeszerzési témájú képzéseket és kapcsolódó szolgáltatásokat a kijelölt központi beszerző szerv által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárás eredményeként vehetik igénybe. A kijelölt központi beszerző szervezet a Nemzeti Közzolgálati Egyetem, amely a feladatait a Kormányzati Képzésszervezési Központ (KKSZK) útján látja el. A KKSZK létrejöttével újabb központi beszerző portál is létesült, amely a [Nyitóoldal - NKE Portál \(uni-nke.hu\)](https://uni-nke.hu) oldalról érhető el.

Az Integritás Hatóság 2023. 06. 30-án publikált éves integritásjelentésében kiemelten foglalkozott a központosított

közbeszerzések rendszerével és jó néhány – szám szerint kilenc – javaslatot fogalmazott meg a központosított közbeszerzések jelenlegi működésének javítása, illetve átláthatóvá tétele érdekében. Ennek részeként a Hatóság javasolta – egyebek mellett – a már központosított körbe tartozó termékkörök vonatkozásában a központosított közbeszerzés alkalmazása hatékonyságának elemzését, továbbá azt, hogy a jövőben esetlegesen újonnan a központosított körbe bevont termékekről szóló döntést megelőzően készüljön hatástanulmány a központosított körben történő beszerzés várható előnyeiről.

Túl azon, hogy az Integritás Hatóság előző évi javaslata ellenére az oktatási-képzési szolgáltatások központosított körbe utalását – a Hatóság tudomása szerint – ezúttal sem előzte meg hatástanulmány, az új központi beszerző színre lépésével **tovább fragmentálódott a már eleve sokszereplős, ezért fokozott integritáskockázatot jelentő központosított közbeszerzések piaca.**

Előrelépés a civilek bevonásában

A civil szféra jelzéseinek figyelembevétele és intézményesített bevonásának terén 2022 őszétől előrelépések történtek. Ebben a körben kiemelendő, hogy a civilek képviselői, független szervezetek delegált szakértői több, a közbeszerzési rendszer hatékonyságának javítását célzó munkacsoportban, tanácsadó testületben is képviseltetik magukat. Így például a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményeit összefoglaló jelentés kialakításában is. A Keretrendszer létrehozásában – a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozásáról szóló 1425/2022. (IX.5.) Korm. határozatban foglaltaknak megfelelően – részt vettek a nyílt pályázati felhívás keretében kiválasztott, a hazai

közbeszerzések területén tevékenykedő független, nem kormányzati szervezetek delegáltjai és független közbeszerzési szakértők.

A teljesítménymérési keretrendszer eredményeit első ízben publikáló elemzés az EKR honlapján 2023. 02. 28-án jelent meg, A 2023. évről szóló jelentés pedig – a 2023. évben továbbfejlesztett keretrendszer és kibővített indikátorok alapján – 2024. 02. 28-án jelent meg ugyancsak az EKR portálon.

A civil szervezetek képviselőinek bevonására az Eufetv. létrehozta – az Integritás Hatóság mellett működő – független elemző, javaslattevő és véleményező fórumként a Korrupcióellenes Munkacsoportot. A Korrupcióellenes Munkacsoport tagjai

⁸ Lásd a kormányzati képzési és oktatási beszerzésekről szóló 396/2023. (VIII. 24.) Korm. rendelet



KEMCS jelentések



Monitoring bizottság működése

közül 10 fő nem kormányzati szervezet képviselő tag, akik közül többen civil szervezetek delegáltjai közül kerültek ki. A Korruptióellenes Munkacsoport feladatai közé tartozik az éves jelentés elkészítése, amely elemzi a korrupció és a korrupciós gyakorlatok kockázatait, tendenciáit. A Korruptióellenes Munkacsoportnak az első – tárgy-évet követő – jelentését 2023. március 15-éig kellett elkészítenie. A 2023. évről készített jelentés pedig 2024. március 14-én látott napvilágot. Mindkét jelentés megtalálható a Korruptióellenes Munkacsoport [Jelentések – KEMCS](#) oldalán.

A Munkacsoport öt almunkacsoport révén fejti ki tevékenységét, amelyből egy kizárólag a magyar közbeszerzési rendszer vizsgálatával, egy pedig az uniós és hazai támogatások rendszerének vizsgálatával foglalkozik.

A 2023. évről szóló jelentésében a Korruptióellenes Munkacsoport a közbeszerzési területre vonatkozóan

hat konszenzusos és nyolc nem konszenzusos javaslatot fogalmazott meg. A közbeszerzési rendszer működésével kapcsolatban megfogalmazott javaslatok döntő többségét a Munkacsoport kormányzati tagjai nem támogatták.

A téma kapcsán meg kell említeni az operatív programok végrehajtásának és a célkitűzések elérésének nyomon követése érdekében létrehozott monitoringbizottságokat. A 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet⁹ által a 2021–2027 programozási időszakra kötelezően előírt monitoring bizottságok operatív programonként kerültek felállításra, amelyekben a különböző érdekképviselői és szakmai szervezetek mellett a civil szervezetek is képviseltetik magukat. A monitoringbizottságok működésével kapcsolatos dokumentumok – ideértve a tagok listáját, az ügyrendet, az ülésekről készült jegyzőkönyveket – a palyazat.gov.hu oldalról operatív programonként, áttekinthető módon elérhetők.

11(b) almutató: A nyilvánosság megfelelő és időben történő tájékoztatása

A közbeszerzésre vonatkozó szabályozói keret elérhetősége

Az almutató az állampolgárok közérdekű információhoz való hozzáférési jogát vizsgálja.



Magyar Közlöny



Közbeszerzés honlapja

A közbeszerzésre vonatkozó szabályozók, így a közbeszerzés jogi keretei mindenki számára ingyenesen hozzáférhetők. A jogszabályokat (az önkormányzati rendeletek kivételével) a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A Magyar Közlöny számai a <https://magyarkozlony.hu> oldalon térítésmentesen elérhetők. Ezenkívül a tájékozódást és a jogalkalmazók munkáját segíti, hogy a Közbeszerzési Hatóság

honlapján (www.kozbeszerzes.hu) a legfontosabb közbeszerzési tárgyú jogszabályok összegyűjtve is megtalálhatók, ideértve a releváns európai uniós jogot is.

A Közbeszerzési Hatóság honlapján nemcsak a közbeszerzési törvény hatályos változata, de a korábbi verziók is elérhetők, segítve ezzel is a megfelelő jogalkalmazást és jogkövetést.

⁹ Lásd az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendeletet (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízünpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról



Pályázat portál

A közbeszerzési politika alakulására ható tényezők egy része, ideértve a mindenkor támogatáspolitikai szempontokat, a hivatalos fórumokon, hivatalos portálokon (így különösen a www.palyazat.gov.hu oldalon) megtalálhatóak.

A [www.pályázat.gov.hu](http://www.palyazat.gov.hu) portálja az európai uniós forrásra pályázatot benyújtókat és a nyilvánosságot információkkal látja el többek között az elérhető pályázatokról, fejlesztési programokról, az egyes operatív programok intézményrendszeréről (ideértve az irányító hatóságokat és közreműködőket), a támogatott projektekről és az e-ügyintézésről. A mind küllemében, mind tartalmában 2023-ban megújult portál „Átláthatóság”

menüpontjából érhető el az összeférhetetlenségi bejelentő felület és a támogatásokkal kapcsolatos visszaélések bejelentésére szolgáló közérdekű bejelentő felület, az Antilop, illetve itt lehet tájékozódni a lezárt szabálytalansági eljárásokról is.

Az új honlap már tartalmazza a 2022. évi Integritáskockázat-jelentésben még hiányosságként említett, a közérdekű bejelentések tartalmának rövid bemutatására szolgáló adatokat.

Az egyes fejlesztési programok és felhívások társadalmi egyeztetése is folyamatos, amelyben a társadalmi egyeztetés keretében érkezett észrevételek száma, tartalma és megfogalmazói is publikusan elérhetőek.

A közbeszerzési eljárások elérhetősége

Valamennyi érdekelt fél kellő mértékben és időben hozzáférhet a közbeszerzési eljárás minden egyes szakaszában az egyes közbeszerzésekkel kapcsolatos információkhoz (a különleges érzékeny információkat védő jogi rendelkezésekkel összhangban), valamint a verseny és az átláthatóság előmozdítása szempontjából releváns egyéb információkhoz.

Magyarországon évek óta tartósan magas a nyilvános meghirdetéssel – tehát hirdetménnyel – induló közbeszerzési eljárások aránya. 2023-ban az eljárások számát tekintve az összes eljárás több mint 88%-a nyilvános meghirdetéssel indult, míg a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások aránya 2023-ban az előző évhez képest tovább csökkent (az összes eljárás számának 1,9%-át tették ki). A közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó különböző típusú hirdetmények teljeskörűen és elektronikusan, ingyenesen elérhetőek egyrészt a Közbeszerzési Értesítőben¹⁰, a Közbeszerzési Hatóság Hivatalos Lapjában, illetve az EKR felületén¹¹.

A közbeszerzési adatbázisok fejlesztése terén fontos és előremutató lépésként kell értékelni az EKR-nek – a kondicionalitási eljárás keretében korrekciós intézkedésként vállalt – 2022. szeptember 30-ától elérhető, szélesebb körben 2023 óta alkalmazott azon funkcióját, amely lehetővé teszi a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződések odaítéléséről szóló tájékoztatók (a továbbiakban eredménytájékoztatók) tömeges letöltését és az adatok exportálását. Ez a bárki számára ingyenesen elérhető adatbázis biztosítja a strukturált keresést és a benne tárolt adatok gépi eszközökkel történő feldolgozását. Jóllehet, az eredménytájékoztatókra épülő adatbázisból – a fejlesztéseknek köszönhetően – már 2014-ig visszamenőleg letölthetőek a hirdetmények adatai, a közbeszerzési folyamatok mélyebb elemzése érdekében **a strukturált keresés lehetőségét az eljárást megindító hirdetmények vonatkozásában is szükséges lenne megteremteni.**

A Közbeszerzési Hatóság gondoskodik a Közbeszerzési Értesítő szerkesz-

¹⁰ <https://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/>

¹¹ <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eljarasok/lista>

téséről, melyben hivatalos és hiteles változatban, elektronikus úton közzétételre kerülnek a hazai közbeszerzési, koncessziós és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos hirdetmények. A Közbeszerzési Értesítő 2017 februárjától az év valamennyi munkanapján megjelenik. A kiadvány elérhető továbbá a Napi Közbeszerzés mobilapplikáción keresztül is.

A Közbeszerzési Értesítőben nemcsak a nemzeti, hanem az uniós hirdetmények is megjelennek (utóbbiak tájékoztató jelleggel), azonban az uniós hirdetmények hivatalos közlésére az Európai Unió Hivatalos Lapja kiegészítésében, a hirdetmények elektronikus napilapjában (Tenders Electronic Daily) kerül sor.

Mivel a Közbeszerzési Értesítőben tájékoztató jelleggel megjelennek az Európai Unió Hivatalos Lapjába közzétételre megküldött közbeszerzési hirdetmények is, a gazdasági szereplők egy helyről tájékozódhatnak a közbeszerzési kiírásokról.

Az uniós hirdetmények felépítésében és megjelenítésében új állomást jelentett 2023-ban az eForms bevezetése. Az Európai Bizottság által 2019. szeptember 23-án elfogadott, a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták („e-hirdetmények”) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályaon kívül helyezéséről szóló 2019/1780 (EU) rendelet értelmében 2023. október 25-étől az uniós eljárásrend hirdetményei tekintetében új „hirdetményminták”, pontosabban hirdetményi adattartalmak kerültek bevezetésre.

A Közbeszerzési Hatóságtól kapott tájékoztatás szerint túl azon, hogy az e-hirdetmények kezelésére és ellenőrzésére való felkészülés jelentős informatikai-technológiai kapacitásokat kötött le, az új minták bevezetése kihívás elé állította az ajánlatkérőket is. Ennek oka egyrészt az, hogy az EKR kitöltőfelülete továbbra is a korábbi hirdetményminták képére épül, ugyanazt a tagolást követi – ezzel is segítve az ajánlatkérőket –, addig az Európai Unió Kiadóhivatala által alkalmazott megjelenítés ettől tel-

jesen eltér. Ez adottság, amelyhez a kiíróknak igazodniuk kell, a folyamatot a Közbeszerzési Hatóság a hirdetmények kezelése során a saját eszközeivel igyekszik támogatni.

Az új hirdetményekkel kapcsolatos problémakör másik forrása pedig abból a szabályozási sajátosságból adódik – ezt a problémát a Hatóság a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet közigazgatási egyeztetése során is jelezte –, hogy az uniós hirdetményminták pontos tartalmát jogszabály nem definiálja. A hirdetmények tartalmának meghatározására vonatkozó előírásokat a jogalkalmazók egy sajátos eszköz, a közbeszerzésekért felelős miniszter által az EKR honlapján közzétett közlemény révén ismerhetik meg [lásd 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 27. § (3) bekezdés].

Úgy véljük, hogy minden esetben egyértelmű előírásokkal és átlátható módon kell a jogalkalmazókat támogatni az új rendelkezések bevezetése során. Ennek megfelelő megoldásként javasoltuk az alkalmazandó e-hirdetmények kapcsán, hogy a kötelezően és/vagy opcionálisan kitöltendő mezők listáját jogszabályban – például miniszteri rendeletben – kellene közzétenni.

Az alkalmazott megoldás a tervezet szerinti, a területfejlesztési miniszter által az EKR honlapján közzétett közlemény lett. Tekintettel arra, hogy az EKR honlapján a hírek tartalmában való keresésre nincsen lehetőség, továbbá, hogy az ilyen, a hirdetmények tartalmát érintő közlemények publikálására nincsen rendszeresített menüpont, a vonatkozó információk fellelhetősége nem könnyű. Ez idáig két vonatkozó közlemény került közzétételre – egy 2023. október 24. napján, illetve ennek módosítása 2023. december 5-én –, azonban a közlemények számának növekedésével a hirdetmények tartalmával kapcsolatos információkban való eligazodás egyre nehezebbé fog válni, ami rontja az átláthatóságot. Jelenleg duális rendszer működik, ugyanis a jelzett változtatások csak az uniós hirdetmények tekintetében kerültek bevezetésre, a nemzeti eljárásrendben továbbra is a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet mellékletei által meg-

tározott hirdetményminták irányadóak. Az ajánlatkérőknek az eljárásokhoz kapcsolódóan – függetlenül attól, hogy meghirdetett vagy hirdetmény nélküli eljárásról van szó – közzé kell tenniük az eljárás eredményéről és a szerződés módosításáról szóló tájékoztatókat is. A meghirdetett eljárások esetében tehát a nyilvánosság az eljárás teljes spektrumában hozzájuthat a közbeszerzéssel kapcsolatos információkhoz.

Az ajánlatkérőknek a Kbt. 43. § (1) bekezdése alapján – ugyan nem hirdetményi formában – közzé kell tenniük az EKR-en keresztül a Közbeszerzési Hatóság által működtetett Szerződéstárban a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéseket, illetve a szerződés teljesítését követően a szerződés teljesítésére vonatkozó meghatározott adatokat, ideértve a szerződés teljesítésébe bevont alvállalkozókra és kifizetésükre vonatkozó adatokat. (Megjegyzendő, hogy a PDF-formátumú szerződések letöltése az EKR felületéről is CAPTCHA kitöltése révén lehetséges.)

A szerződések teljesítéséről közzétett adatokkal kapcsolatban általános észrevételként fogalmazódott meg a Hatóság által folytatott interjúkon, hogy a közzétett adatok sok esetben hiányosak, illetve az ajánlatkérők nem minden esetben teljesítik a szerződések közzétételére vonatkozó kötelezettségüket. Ajánlatkérői oldalon pedig a közbeszerzési szerződések teljesítésével kapcsolatos növekvő adminisztratív terhekről számoltak be az érintettek. Ennek részeként az ajánlatkérők – egy, az Európai Bizottságnak tett vállalás eredményeként, mely szerint az EKR kereshető formában elérhetővé teszi az egyes közbeszerzési szerződések teljesítésében részt vevő alvállalkozókra vonatkozó meghatározott adatokat – a 2022. november 30-át követően megkötött szerződések kapcsán kötelesek az EKR-ben közzétenni az alvállalkozók tekintetében több új adatot. Így az adatszolgáltatás immár kiterjed az alvállalkozók megnevezésén, adó-

számán és az általuk teljesített rész megnevezésén túl az alvállalkozói teljesítés várható százalékos arányára, az ellenszolgáltatás mértékére, a teljesítést követően pedig a teljesítés tényleges százalékos arányát, valamint a kifizetett ellenszolgáltatás értékét és időpontját is közölni kell.

Tekintettel arra, hogy az újonnan bevezetett adatszolgáltatási kötelezettség nyomán az alvállalkozói adatok csak 2023. II. felétől kezdtek nagyobb számban megjelenni, az adatok elemzésére kis rátartással érdemes sort keríteni.

A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatkörök szélesítése hozzájárul a közbeszerzési folyamatok átláthatóságának növeléséhez, ugyanakkor csak abban az esetben ér célt, ha megtörténik az adatok nyomon követése a szerződések teljesítésének ellenőrzése során. Annak érdekében, hogy a kötelezően előírt adatszolgáltatás ne csak egy nyomasztó adminisztratív kötelezettség legyen, **nagyobb hangsúlyt kell fektetni az illetékes ellenőrző szervezeteknek a szerződés teljesítésének ellenőrzésére.**

Az Integritás Hatóság erre vonatkozó kifejezett javaslatot tett a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet¹² módosításáról szóló előterjesztés közigazgatási egyeztetése körében.

Korlátozottan érvényesül a nyilvánosság – a szabályozási sajátosságokból adódóan – a hirdetmény nélküli eljárások és a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások tekintetében. A jogalaphoz kötött hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások marginális arányában nagy szerepet játszanak a következő tényezők:

- a Közbeszerzési Hatóság hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások kapcsán végzett ellenőrző tevékenysége,¹³
- a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárási jogalapok tekintetében érvényesített szigorú Közbeszerzési Döntőbizottsági (KDB) joggyakorlat, továbbá

¹² Lásd a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet

¹³ Kbt. 103. §

- az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések tekintetében az irányító hatóságok, illetőleg a KTM Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárságának (KFF) szigorú ellenőrzési gyakorlata.

Az Integritás Hatóság által folytatott mélyinterjúk keretében a Közbeszerzési Hatóság által követett szigorú ellenőr-

zés kapcsán olyan vélemény is megfogalmazódott, hogy annak járulékos következményeként a jogalkalmazók nyílt eljárásban hirdetnek meg olyan beszerzéseket, ahol csak korlátozott számú ajánlattevő tud elindulni.

A Kbt. 115. §-a szerinti meghirdetés nélküli eljárás

A Kbt. 115. §-a szerinti, kizárólag nemzeti eljárásrendben alkalmazható, meghirdetés nélküli eljárástípussal kapcsolatos kockázatokat, integritásproblémákat a 2022. évi jelentésünkben is jeleztük. Ez alapján az Integritás Hatóság 2023. 06. 30-i integritásjelentésében javaslatot fogalmazott meg az eljárásfajta fenntartása, illetve alkalmazási feltételei felülvizsgálatára, megfontolásra javasolva meghirdetéses eljárássá történő átalakítását.

A Kormány válaszában a javaslatot nem támogatta, mondván, hogy a Teljesítménymérési Keretrendszerben végzett felmérés adatai szerint az ilyen eljárásoknak a teljes közbeszerzési mennyiséget tekintve nincs nagy jelentőségük – 2022. évre vonatkozó adat szerint –, értékben csupán a teljes közbeszerzési piac 2%-át képviselték, az összes építési beruházáson belül pedig 4%-ot tett ki az értékük.

Megjegyzendő, a Korrupcióellenes Munkacsoport 2024 márciusában publikált jelentése is tartalmaz az Integritás Hatóságéhoz nagyon hasonló javaslatot – a közbeszerzési almun-kacsoport civil tagjai a 115. § szerinti eljárásfajta átalakítására vagy megszüntetésére tettek javaslatot – azonban a Munkacsoport állami szerveket képviselő tagjai a javaslatot nem támogatták.

A kizárólag háromszázmillió forintot el nem érő becsült értékű, építési beru-

házás tárgyú közbeszerzések esetében alkalmazható 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 – így például 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 –, mind a mélyinterjúk felmérés alapján, mind a közbeszerzési szereplők részéről ez évben is számos kritika fogalmazódott meg az eljárástípussal kapcsolatban, amelyet az Integritás Hatósághoz érkezett bejelentések is alátámasztanak.

Jóllehet a 2020-as törvénymódosítás¹⁴ – amely 2021. február 1-jétől nem teszi lehetővé az eljárásfajta alkalmazását akkor, ha a beszerzés részben vagy egészben uniós forrás felhasználásával valósul meg – következtében visszaszorult a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások alkalmazása, 2022-ben így

¹⁴ Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvényt

is 1043 db ilyen eljárást folytattak le a kiírók 118,1 Mrd Ft értékben, amely a nemzeti eljárásrendben lefolytatott építési beruházások értékének 26,4%-át jelenti. Annak ellenére, hogy 2023-ban – a Keretrendszer adatai szerint – valamelyest csökkent az értékük (107,3 Mrd Ft volt), nemzeti eljárásrendben belüli arányuk a lefolytatott építési beruházások értékét tekintve 26,4%-ról 2023-ban 28,5%-ra emelkedett.

Azzal együtt, hogy az eljárásfajta nemzeti eljárásrendben betöltött szerepe egyáltalán nem tekinthető marginálisnak, úgy véljük, hogy **a 115. § szerinti eljárás alkalmazása során követett rossz gyakorlatoknak a pusztán számokon és a nemzeti eljárásrenden túlmutató kártékony hatása van.**

Az egész közbeszerzési rendszer működésébe vetett bizalom szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, hogy annak ne legyen olyan – megfelelő szabályozással kezelhető – gyenge pontja, amelyről a közbeszerzés szereplői úgy vélik, hogy könnyedén kijátszható. Másfelől úgy véljük, az általános közbeszerzési morál szintjét nagyban befolyásolja, ha az eljárások egy részében szerzett tapasztalatot a közbeszerzés szereplői a teljes közbeszerzési rendszerre általánosan érvényesnek tekintik.

Mind a 2023. évben végzett kérdőíves felmérés válaszadói körében, mind a 2024-ben, kifejezetten az ajánlattevők körében végzett felmérés szerint, illetve a mélyinterjúkon megfogalmazott általános vélekedés alapján ugyanis 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. Ezt a véleményt az Integritás Hatósághoz érkezett bejelentések is alátámasztják.

Előzőeken túl a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások alkalmazása a részekre bontási tilalom 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 gyakorlatilag kizárólag az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szervek hivatalbóli kezdeményezése alapján került sor korábban is. Ebben a szegmensben a kérelemre induló jogorvoslati eljárások szinte 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. §-a 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 őt, 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 így módon egyébiránt jelentős versenyelőnybe kerülnek a megrendelésekhez csak piaci versenyben jutó versenytársakhoz képest).

A fentieket összegezve és korábbi javaslataink fenntartása mellett továbbra is úgy véljük, hogy felülvizsgálatot igényel a Kbt. 115. §-ával kapcsolatos szabályozás.

Közzétételi kötelezettségek a nyilvános közbeszerzési eljárások esetében

Amint a jelen almutató keretében, a közbeszerzési eljárások hozzáférhetősége és az adatok elérhetősége kapcsán kifejtésére került, főszabály szerint a közbeszerzési eljárások teljes folyamata – az eljárások tervezésétől és megindításától kezdődően a szerződés teljesítésével, illetőleg annak módosításáig bezárólag – követhető a nyilvánosság számára.

Az ajánlatkérők a költségvetési év elején – a központi beszerző szervek kivételével – legkésőbb március 31. napjáig éves összesített közbeszerzési tervet (közbeszerzési terv) készítenek az adott évre tervezett közbeszerzéseikről. A közbeszerzési tervek nyilvánosak, azok az EKR felületén elérhetőek. Az EKR-ben kötelesek az ajánlatkérők közzétenni – többek között – a következő információkat is:¹⁵

- a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéseket;
- a részvételi jelentkezések és az ajánlatok elbírálásáról szóló összegzést;
- amennyiben az ajánlatkérő eljárásával kapcsolatban előzetes vitarendezési eljárás indul, a vitarendezési kérelemmel kapcsolatban a jogszabályban meghatározott adatokat;
- a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések teljesítésével összefüggésben meghatározott egyes adatokat (így pl. a szerződő felek megnevezése mellett azt is, hogy a teljesítés szerződésszerű volt-e; a szerződés teljesítésének az ajánlatkérő által elismert időpontját, valamint az ellenszolgáltatás teljesítésének időpontját);

- a 2022. november 30-át követően megkötött szerződések tekintetében a szerződés teljesítésébe bevont alvállalkozóval összefüggő meghatározott adatokat; a módosítás következtében az adatszolgáltatás kiterjed az alvállalkozók által teljesített rész megnevezésén túl az alvállalkozói teljesítés várható százalékos arányára, az ellenszolgáltatás mértékére, a teljesítést követően pedig a teljesítés tényleges százalékos arányát és a kifizetett ellenszolgáltatás értékét és időpontját is közölni kell;
- 2024. február 1-jétől pedig a szerződés megszüntetésének, felbontásának vagy érvénytelensége megállapításának tényét is.

Az átláthatóságot erősíti, hogy a jogalaphoz kötött hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokkal összefüggésben nyilvánosak a Közbeszerzési Hatóságnak az ilyen eljárásokkal kapcsolatban hozott, indokolással ellátott döntései.

Az eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumokat – beleértve az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők adatait – nyilvánosan közzé kell tenni, ez átláthatóbbá teszi az eljárásokat (információ az eljárás jogalapjáról, tárgyáról, nyertes ajánlattevőjéről).

Fontos előrelépés az a 2024. február 1-jétől hatályos előírás, amely kötelezővé teszi a feltételes közbeszerzési eljárások esetében annak a ténynek a közzétételét, ha az ilyen eljárás eredményeként megkötött szerződés nem lép hatályba.

Az egységes adatbázis hiánya

A 2022. évről szóló Integritáskockázat-jelentésben integritáskockázatként szerepelt az egységes közbeszerzési adatbázis hiánya. Annak elismerése mellett, hogy a közbeszerzési eljárás-

sokkal kapcsolatos adatok nyilvánosak és széles körben hozzáférhetőek az érdeklődők számára, továbbra is kritikaként fogalmazódik meg, hogy a különböző, közbeszerzési adatokat

¹⁵ Lásd Kbt. 43. (1) bek.

tartalmazó portálok – 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. Az eredménytájékoztatók tömeges letölthetőségének tétele és az így módon elérhető adatsorok körének bővítése ugyan fontos előrelépés a közbeszerzési adatbázisok kialakítása során, azonban egyelőre más dokumentumok (így például más hirdetménytípusok vagy a közbeszerzési szerződések) esetében ez a lehetőség továbbra sem biztosított.

A 2023. évi Integritáskockázat-jelentésben megfogalmazott kockázat alapján az Integritás Hatóság a 2023. 06. 30-i éves Elemző Integritás-jelentésben javaslatot fogalmazott meg a strukturált, adatkeresésre és feldolgozására is alkalmas, egységes formátumú közbeszerzési adatbázisok létrehozására, hosszabb időszakra vonatkozóan. A Hatóság javaslatát ebben a formában a Kormány nem támogatta, arra az indokra hivatkozással, hogy a közbeszerzési eljárások lefolytatására szolgáló általános informatikai rendszer az EKR, ezért ennek továbbfejlesztése indokolt. A Hatóság javaslatának célját figyelembe véve nem súlyponti kérdés,

hogy az egységes adatbázis milyen platformon valósul meg, azonban a Hatóság változatlanul szükségesnek tartja a közbeszerzési folyamatok teljes spektrumának és a jelenleginél több részletére kiterjedő elemzésére, ezáltal a tágabb összefüggések vizsgálatára is alkalmas adatbázis létrehozását.

A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről szóló a 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat több előremutató intézkedést is megcélzott ezzel kapcsolatban.

Így például előirányozta az EKR olyan irányú fejlesztését, amelynek eredményeként fejlettebb keresési funkciók állnak majd a felhasználók rendelkezésére.

A jelenlegi rendszer ugyanakkor továbbra is adós a központosított közbeszerzések keretében megvalósuló közbeszerzések adatainak átlátható formában való hozzáférhetővé tételével. Fenntartjuk és továbbra is szorgalmazzuk az EKR-en kívül lefolytatott, így különösen a központosított keretmegállapodásos közbeszerzési eljárások keretében megvalósuló közbeszerzések részletes – nem aggregált – formátumú adatainak megismerhetőségét.

Központosított beszerzési körbe vont beszerzések

A 2023. 06. 30-i évről szóló Elemző Integritás-jelentésben az Integritás Hatóság számos javaslatot fogalmazott meg a központosított közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben.

A felvetések az ilyen eljárásokban a nyilvánosság és átláthatóság fokozására és e rendszerek működési hatékonyságának javítására irányultak.

A Kormány ugyan a javaslatok egy részével kapcsolatban egyetértését fejezte ki, azonban ez idáig nem történt előrelépés a központi beszerző szervezetek által lefolytatott eljárások adatainak megismerhetősége terén, sőt újabb közbeszerzési tárgykör került a központosított közbeszerzések hatálya alá.

Vélhetően emiatt is a 2024-ben folytatott interjúk során megkérdezett civil szervezetek változatlanul hiányosságként és integritási kockázatként jelölték meg a központi beszerző szervezetek által az EKR-en kívül lefolytatott eljárások esetén azt a körülményt, hogy az ezen eljárások második részében megvalósított beszerzési igényekről (versenyújranyitások és közvetlen megrendelések) nem, vagy csak korlátozott adatok érhetőek el.

A központi beszerző szervek által a központosított körbe vont beszerzési tárgyak megvalósítására tipikusan (adott esetben a dinamikus beszerzési rendszerek keretében) megkötött keretmegállapodásos eljárások gyakorlata felülvizsgálatot igényel.

Láthatóan folytatódott a központosított közbeszerzések térhódítása annak az oktatási piacra való kiterjesztésével. A kérdéskör kezelése kiemelten változatlanul fontos, ugyanis a keretmegállapodásos eljárások egyfelől hosszabb időre – a központi beszerző szerv döntése függvényében – tipikusan 2–4 évre bezárják a közbeszerzési piacot, így csak a keretszámnak megfelelő számú ajánlattevő adhat ajánlatot a konkrét beszerzési igények tekintetében. Másfelől a központosított beszerzési körbe vont beszerzések jellemzően nagy értékűek, ezáltal eleve korlátozottabb az azokon részvételre képes ajánlattevők köre, a kkv-szektorban nem kedveznek ezek a nagy értékű közbeszerzési kiírások.

Ugyanakkor előrelépésnek tekinthető, hogy a keretmegállapodások átlagos – aktív időszakot jelentő – időtartama a 2023-as Teljesítménymérési Keretrendszer alapján 2021 óta csökkenő tendenciát mutat (2021-ben még

kicsit több mint 2 év volt, 2023-ban már 1 év 9 hónap).

Ugyan a központosított közbeszerzések hatékonyságának mérésére nem állnak rendelkezésre kidolgozott módszertanok, de felmerül és vizsgálatot igényel, hogy hogyan befolyásolja az árakat az a tény, hogy aggregált közbeszerzési igények kielégítéséről kell a jellemzően népes számú ajánlattevőt tömörítő ajánlattevői konzorciumoknak gondoskodniuk.

További vizsgálatokat igényel az is, hogy mi az oka annak a jelenségnek a központosított közbeszerzési eljárásokban, hogy számos beszerzési tárgy esetén nagyszámú közös ajánlattevőt tömörítő konzorciumok nyújtanak be ajánlatokat. Integritáskockázatot jelent a hazai központosított közbeszerzési modellekben az a sajátos körülmény is, hogy a központi beszerző szervezetek valójában nincsenek versenyhelyzetre készítetve.

Egyajánlatos eljárások

Annak ellenére, hogy – amint az fentebb bemutatásra került – a közbeszerzési eljárások döntő többsége nyilvánosan meghirdetett eljárás keretében valósul meg Magyarországon, közismert problémát jelent az egyajánlatos eljárások magas aránya.

Az Integritás Hatóság is elkötelezett a közbeszerzési verseny fokozását szolgáló hatékony eszközök keresésében és az ennek érdekében szükséges intézkedések szorgalmazásában. Ennek jegyében számos javaslatot fogalmazott meg a 2022. évre vonatkozó éves Elemző Integritásjelentésében, többek között az egyajánlatos közbeszerzések arányának csökkentése érdekében. Az egyajánlatos közbeszerzések problémája összetett, így megoldásuk is komplex megközelítést igényel. Másfelől a közbeszerzési verseny szintjével kapcsolatos problémák nem azonosíthatók az egyajánlatos eljárások kérdéskörével; a közbeszerzési verseny intenzitását szélesebb kontextusba helyezve indokolt vizsgálni. Így a problémakör részét képezik nemcsak

az egy, hanem a néhány ajánlattal jellemezhető eljárások, illetve az ajánlattevők részéről tapasztalható bizalomvesztés is negatív hatással van a versenyre. Másként fogalmazva önmagában abból, hogy javuló számokat produkálnak az egyajánlatos eljárások szintjének mérésére vonatkozó felmérések, nem lehet messzemenő következtetéseket levonni a versenyre vonatkozóan.

Az egyajánlatos eljárások problémájának orvoslására bevezetett intézkedések hatékonyságának vizsgálata további elemzéseket igényel. Ebben a körben az is, hogy az immár az eljárások teljes körében kötelező jelleggel alkalmazott előzetes piaci konzultációk mennyiben járulnak hozzá a verseny szintjének fokozásához, milyen az azon részt vevő gazdasági szereplők aránya; a konzultáció lefolytatására meghatározott minimális határidők (a konzultáció megvalósítására az EKR-ben kialakított eljárási kereteket is figyelembe véve) mennyiben elegendőek az érdeklődő gazdasági szereplők

száma ahhoz, hogy bekapcsolódjanak a folyamatba, illetve mennyiben hasznosulnak az így jelzett észrevételek (különösen a beszerzés tárgya, a műszaki tartalom és a későbbi eljárás részvételi feltételeit illetően).

A javuló statisztikai adatokat illetően fontosnak tűnik annak vizsgálata is, hogy az valódi verseny eredménye-e (azaz mennyiben kerül sor ténylege-

sen versenyző ajánlatok, és mennyiben a szakzsargonban csak „támogatató ajánlat”-nak titulált ajánlatok benyújtására).

Ugyancsak elemzéseket igényelhet az egyajánlatos eljárások elkerülése érdekében az arra kötelezett ajánlatkérők által közzétett intézkedési tervek tartalma, hatásossága.

A piaci szereplők bizalma

A fentiek különösen amiatt is jelentősek, mert 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.

Ennek egyik lehetséges eleme lehetne a már említett várakozási idő kiiktatása az ajánlattételi határidő és a bontás időpontja között. A 2022. évi integritáskockázat-értékelésben az Integritás Hatóság felvetette az ajánlattevői bizalom építése érdekében tett lehetséges lépésként azt is, ha az EKR, illetve az egyéb elektronikus rendszerek (az előzetes piaci konzultációra is kiterjedően) biztosítanák azt, hogy az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát megelőzően az érdeklődő gazdasági szereplők köre ne

váljon ismertté az ajánlatkérők számára. Az interjúk során felmerült ugyanis, hogy előfordul a közbeszerzési eljárásokban, hogy akár az ajánlatkérő, akár a feltehetően az ajánlatkérőtől kiszárgott adatok alapján egy konkurens gazdasági szereplő megkereste az ajánlattevőt, hogy ne induljon a közbeszerzési eljárásban.

A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről szóló 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat előirányozta 2024. december 31-i határidővel az EKR olyan irányú fejlesztését, amely biztosítja az EKR-ben a közbeszerzési dokumentumok anonim módon történő elérhetőségét. Ez ugyancsak hozzájárulhat a közbeszerzési szereplők bizalmának újjáépítéséhez.

11(c) almutató: Közvetlen társadalmi részvétel

Ez az almutató azt értékeli, hogy

i) a törvények, rendeletek és politikák milyen mértékben teszik lehetővé a polgárok részvételét a konzultáció, a megfigyelés és a nyomon követés tekintetében, és

ii) a kormányzat elősegíti-e és megteremti-e a nyilvános konzultáció és a közbeszerzések nyomon követésének lehetőségét.

Civilek bevonása

A hazai közbeszerzési szabályozók nem tartalmazzak olyan kifejezett eszközöket, amely az állampolgárok vagy civil szervezetek közvetlen részvételét biztosítanák a közbeszerzési eljárás-

sokban, legyen szó akár az eljárások előkészítéséről, akár lefolytatásuk figyelemmel kíséréséről. Amint a jelen mutató 11(c) almutatója körében részletesen kifejtésre

került, előrelépés tapasztalható a civil szervezetek közbeszerzési munkacsoportokba való bevonása terén, ám ez nem azt jelenti, hogy az állampolgári részvétel az egyes közbeszerzési eljárásokban biztosított lenne.

Ez egyfelől érthető, hiszen az a speciális, mindenekelőtt közbeszerzési fókuszú szakértelem, amely a közbeszerzési eljárások résztvevői oldalán elvárt – legyen szó akár az ajánlatkérő, akár az ajánlattevői oldalról – külsős résztvevők részéről nem, vagy nem magától értetődően valósul meg. A közbeszerzési adatbázisok nyilvánosak és elektronikusan, ingyenesen hozzáférhetőek, az állampolgárok és a civil szféra is közvetlenül informálódhat a közbeszerzési kiírásokról, illetve egy adott eljáráshoz kapcsolódó folyamatokról.

Ugyanakkor a már említett munkacsoportokban történő képviselést túl – amely mindenképpen előremutató – a civil szervezetek többsége szorgalmazna egyéb együttműködési formákat, csatornákat, amelyeken keresztül a civil ellenőrzés jobban beépülhet, integrálódhat a közbeszerzési folyamatokba. A teljes képhez hozzátartozik az is, hogy az olyan civil szerveződés, mint a közbeszerzési szakértőket tömörítő KÖSZ, sokkal jobban áll abban a tekintetben, hogy milyen módon és

formákban hallathatja a hangját. A KÖSZ delegáltjai például nemcsak a már említett munkacsoportok (lásd Közbeszerzési Teljesítménymérési Keretrendszer, Korruptióellenes Munkacsoport) tagjaiként képesek a közbeszerzési folyamatokra hatást gyakorolni, véleményt formálni, hanem a KÖSZ által jelölt tag – a Közbeszerzési Tanácsadók Szakmai Testület delegáltjaként – a Közbeszerzések Tanácsának is tagja.

Itt kell megjegyezni, hogy a KH keretében működő Közbeszerzések Tanácsa munkájában további szakmai szervezetek is részt vesznek: a munkáltatók országos érdekképviselői és az országos gazdasági kamarák – köztük a Magyar Agrár, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara – által kijelölt három személy útján, illetve a Magyar Mérnöki Kamara elnöke és a Magyar Építész Kamara elnöke által közösen kijelölt további egy személy útján. A KÖSZ-nek ezen túl a Közbeszerzési Hatósággal kötött együttműködési megállapodás keretében is lehetősége van – többek között – a gyakorlati szempontok becsatornázására a Közbeszerzési Hatóság által kialakított egyes jogalkalmazást elősegítő anyagokban, és emellett törekszik az aktív részvételre a közbeszerzési jogalkotási folyamatokban véleményformálás révén.

Integritási megállapodások

A közbeszerzési szabályozás nem szól ugyan az integritási megállapodásokról – megjegyezzük, hogy néhány évvel ezelőtt volt szabályozási kísérlet rá – azonban nem tiltott, hogy a felek független külső szakértővel monitoroztassák az adott közbeszerzési eljárást. Az integritási megállapodás egy olyan háromoldalú – az ajánlatkérő, az ajánlattevő, valamint egy független monitor közötti – megállapodás, amelyet egy konkrét közbeszerzési eljárás monitorozására kötnek a felek. Célja a közbeszerzési eljárás átláthatóságának, a verseny tisztaságának az elősegítése, valamint az állampolgárok bevonása a közpénzek elköltésének nyomon követésébe. Az integritási megállapodások a meglévő hatósági

ellenőrzések mellett antikorrupciós hatással is bírnak, és hozzáadott értéként megerősíthetik a társadalom bizalmát a közbeszerzésekben. Az állampolgári ellenőrzés egy lehetséges módoszata lehet tehát az integritási megállapodás kötése. Magyarországon a Transparency International Magyarország vett és vesz részt ilyen megállapodásokban és monitorozott eljárásokban. Az „Integritási Megállapodások – Civil ellenőrzési mechanizmusok az uniós alapok védelméért” elnevezésű kísérleti projekt keretében 11 uniós tagállamban 18 uniós forrásból finanszírozott beruházás került monitorozásra. Ennek keretében Magyarországon a Transparency International Magyaror-

szág az M6-os autópálya Bóly–Iván-dárda országhatár közötti szakasz megvalósítását célzó beruházást, valamint „A VTT Felső-Tisza árvízvédelmi rendszerének kiépítése, Tisza-Túr tározó” tárgyú beruházást monitorozta. Ezenkívül egyes önkormányzatokkal is kötött integritási megállapodásokat.¹⁶

Az integritási megállapodások tapasztalata az, hogy képesek a közbeszer-

zési eljárásban esetlegesen jelentkező jogi és megfelelőségi hiányosságok pótlására, ezáltal edukációs hatással bírnak a szereplőkre nézve, és hozzájárulnak a szabályszerűség előmozdításához.

A tapasztalatok fényében felmerül annak vizsgálata, hogy az integritási megállapodásokat miként lehetne szélesebb körben ismertté tenni és alkalmazni a közbeszerzési eljárásokban.

Elektronikus bontás a közbeszerzési eljárásokban

A közbeszerzési eljárásokban beérkezett ajánlatok felbontása az EKR rendszerben történik elektronikusan és automatikusan. A papír alapon történő közbeszerzési eljárásokat felváltó elektronikus úton történő közbeszerzések térnyerése óta – az ún. bontási eljárás megszűnt – „külső” megfigyelő részvételére nincsen lehetőség a közbeszerzési eljárások e fázisában. Ez azt jelenti, hogy nemcsak civil megfigyelőre, de a közbeszerzési eljárásban nem részes egyéb szereplő részvételére sincsen mód. Az ajánlatok felolvasólapjai automatikusan ismertté válnak az eljárás szereplői számára, akik innen megismerhetik az eljárás többi szereplőjét és az értékelési szempontok szerinti megajánlásait. A fentiek fényében és a kérdőíves felmérés keretében is felmerült, hogy nem igazolt a közbeszerzési szereplők számára az ajánlattételi határidő és a bontás közé beiktatott – az EKR esetében kétórányi időtartamú – várakozási idő szükségessége. A Hatóság továbbra is úgy véli – erre vonatkozó kifejezett javaslatot is fogalmazott meg a 2023. évi Elemző Integritásjelentésben is –, hogy fontos lenne az ajánlattételi határidő és a bontás időpontja közé

beiktatott várakozási idő elhagyása, amennyiben az elektronikus közbeszerzési rendszerek (különösen az EKR) működtetésének tapasztalatai nem támasztják alá az ellenkezőjét.

A 2023. évi Elemző Integritásjelentésben megfogalmazott javaslat jóllehet a Kormány támogatását élvezi és a közbeszerzésekért felelős miniszter feladatul kapta, hogy vizsgálja meg annak műszaki lehetőségét, hogy az ajánlattételi (részvételi) határidő és az ajánlatok (részvételi jelentkezések) felbontása közötti időtartam milyen mértékben csökkenthető az EKR üzembiztos működésének biztosítása mellett, a kérdés kapcsán egyelőre érdemi változás nem történt.

A várakozási idő kiiktatása a közbeszerzési eljárások jogszerű lefolytatásába vetett bizalom növeléséhez is hozzájárulhatna.

A polgárok és a civilek közbeszerzési eljárások feletti kontrolljának egyik lehetséges platformja a Hatóság által működtetett anonim visszaélés-bejelentő rendszer, amely részletesen a 14(f) almutatóban kerül kifejtésre.

Közbeszerzési Anonim Chat (KAC)

A Közbeszerzési Hatóság által 2020-ban útjára indított információs csatorna lehetőséget biztosít arra, hogy a

Közbeszerzési Hatóság munkatársaival bárki, név nélkül osszon meg információkat vélt vagy valós közbeszerzési

¹⁶ <https://transparency.hu/kozszektor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/eu-s-finanszirozasu-projektek/>

jogsértések tekintetében. A KAC lehetőséget biztosít arra, hogy az állampolgárok anonim módon jelezhessék a Közbeszerzési Hatóság munkatársai felé a vélelmezett közbeszerzési jogsértéseket. A KAC zárt felületként működik a Közbeszerzési Hatóság elmondása szerint, és csak a saját kijelölt szakemberek férnek hozzá a beszélgetésekhez. A KAC-ra a 2022. január 1-jétől 2022. december 31-ig tartó időszakban mindösszesen 19 (ez 14-gyel kevesebb, mint a megelőző évben) bejelentés érkezett.¹⁷

A 2023. évben felvett kérdőíves felmérésre válaszolók körében nem volt olyan válaszadó, aki bejelentést tett

volna a KAC felületén. A válaszadók indokai között egyrészt az szerepelt, hogy nem bíznak az anonimitásban, illetve abban, hogy a bejelentésre történik intézkedés. Erre tekintettel indokoltnak látszik, hogy a Közbeszerzési Hatóság adjon rendszeresen tájékoztatást a bejelentésekről és az azok kapcsán tett intézkedésekről.

A Közbeszerzési Hatóság 2022. évről szóló Éves Beszámolójában szereplő tájékoztatás szerint a 2022-ben érkezett 19 bejelentés közül egy esetben szerződés-ellenőrzési eljárásra, míg három esetben szerződés-ellenőrzési eljárás lefolytatását nem igénylő vizsgálatra került sor.

Jogorvoslati kérelem

Előzőeken túl a Kbt. lehetőséget biztosít arra, hogy a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt jogorvoslati kérelmet nyújtson be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz [Kbt. 148. § (2) bek.]. Alternatív jogorvoslatként, az előzetes

vitarendezés is nyitva áll a kamarák számára az említett dokumentumok kapcsán [Kbt. 80. § (1) bek. b) pont]. Ezen témák részletesen a 13(a) és 13(c) almutatók keretében kerülnek kifejtésre.

A szerződések és szerződésmódosítások monitorozására elsősorban a 11(b) almutató keretében kifejtett hirdetmények és adatközlések útján van lehetőség.

MAPS 12. mutató: Az ország hatékony ellenőrzési és auditrendszerrel rendelkezik

A mutató összefoglalása

A mutató célja a belső és külső ellenőrzések minőségének, megbízhatóságának és időszerűségének meghatározása, valamint az ellenőrzések hatékonyságának vizsgálata.

E mutató alkalmazásában a „hatékonyság” az ellenőrzést végzők által tett megállapítások és javaslatok végrehajtásának gyorsaságát és alaposágát jelenti.

¹⁷ Forrás: a Közbeszerzési Hatóság 2021. és 2022. évről szóló Éves Beszámolója

Megállapítások

A Jelentésben hivatkozott jogszabályok meghatározzák a közbeszerzésekhez is kapcsolódó ellenőrzési szinteket és az ehhez tartozó intézményeket. A különböző szakmai és civil szervezetekkel folytatott mélyinterjúk során az az általános vélekedés fogalmazódott meg, hogy Magyarországon a közbeszerzésekkel összefüggésben többszintű és összetett ellenőrzés valósul meg. Az ellenőrzési intézményrendszer szereplői által követett gyakorlat jellemzően formai és közbeszerzési jogi szempontok mentén valósul meg. Ennek köszönhetően a **hirdetmények magas színvonalon kitöltöttek**, azonban a **kockázatalapú ellenőrzés alapvetően hiányzik a rendszerből**.

Jogszabályok határozzák meg az ellenőrzéseket végzők végzettségét és szakmai továbbképzését, valamint a belső és külső ellenőrzés szervezeti esetében az ellenőrzést végzők függetlenségét. Az egyes intézmények között kiemelt együttműködések is létrejöttek (ilyen például a GVH és a KFF közötti, a közbeszerzési kartellekkel szembeni hatékonyabb fellépés érdekében létrejött együttműködési megállapodás). Léteznek továbbá kidolgozott, nyilvánosan elérhető módszertani útmutatók, iránymutatások a különböző ellenőrzési szinteken (pl. a GVH és a KH közös szakmai iránymutatást tett közzé a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatosan).

A közbeszerzések ellenőrzésének jelenlegi jogi és intézményi háttere, az intézmények közötti együttműködés megfelelő, lefedi a közbeszerzési rendszert, ugyanakkor az **ellenőrző szervek nagyszámúak**, az általuk követett **ellenőrzési gyakorlat heterogén és nem kellően összehangolt**. Az intézményi szintű széttagoltság a módszertanok és az ezekre épülő gyakorlati útmutatók sokféleségét és egymástól eltérő forrását eredményezi, ami a jogalkalmazók körében jogbizonytalanságot

okoz, mivel nincs egységes mérce, amihez igazodni tudnának. Ezt tovább fokozzák a hazai és az európai uniós források ellenőrzése közötti különbözőségek, illetve a folyamatba épített és az utóellenőrzés eltérő mechanizmusa. Kiszámíthatatlanságot teremt, hogy a **megváltozott ellenőrzési gyakorlatot nem minden esetben kommunikálják** az érintett szervezetek.

A Korrupcióellenes Munkacsoport a 2023. évben megvizsgálta és jelentésében¹⁸ részletesen ismertette, hogy az európai uniós források ellenőrzése kapcsán mely gyakorlatok ültethetőek át a hazai támogatások ellenőrzési módszerébe.

A fennálló jogbizonytalanság szükségessé teszi a közbeszerzések ellenőrzési rendszerének holisztikus szemléletben történő vizsgálatát, és a jelenleginél egységesebb gyakorlat kialakítását, valamint a mélyebb, hatékonyabb vizsgálati megközelítés (elsősorban a kockázatalapú vizsgálatok) egységes alkalmazását. A jogkövető magatartás támogatása, a további jogsértések megelőzése érdekében ajánlott lenne folyamatosan frissülő, az auditeredményeket, jogeseteket gyorsan lekövető módszertani útmutatók kiadása, a különböző ellenőrzési szintekhez igazodó gyakorlati példák megosztása, oktatási anyagok és képzési lehetőségek biztosítása. A fentiekén túl a szakmai megfelelés ellenőrzésének (elsősorban a beszerzések műszaki, adott esetben speciális szociális/munkaügyi/környezetvédelmi szakértelmet is igénylő leírása vonatkozásában) hiánya, vagy nem megfelelő hatékonysága az, amit az ellenőrzési folyamat több pontján kritika ért elsősorban közbeszerzési szakemberek részéről.

Az Integritás Hatóság 2023 során részletesen értékelte az európai uniós támogatások ellenőrzési rendszerét. Megállapításait és javaslatait az Elemző Integritásjelentésében foglalta

¹⁸ <https://kemcs.hu/wp-content/uploads/2024/03/KEMCS-2023-rol-szolo-eves-jelentes.pdf>

össze. Az Integritás Hatóság tapasztalata szerint az ellenőrző intézmények a saját belső ellenőrzési módszertanaik mind tartalmában, mind formai jellemzőiben a különböző uniós alapok tekintetében egyedileg meghatározottak, és jelentős eltéréseket mutatnak. Az eltérések többek között megnehezítik az alkalmazott szabályok értékelését, betartásának ellenőrizhetőségét, illetve az ellenőrzések végrehajtása megfelelésének megítélését.

Mindezekre tekintettel megalapozottan és kellő alátámasztottsággal nem lehetséges annak megállapítása, hogy az elvégzett ellenőrzések kellően hatékonyak-e és a megfogalmazott ellenőrzési céloknak, a hozzájuk

tartozó feladatoknak megfelelnek-e. Külön érdemes kiemelni, hogy a belső szabályozások nem, vagy csak ritkán határoznak meg egyéni felelősöket a vizsgálatok elvégzésénél.

Az értékelés azt is megállapította, hogy a jelenlegi ellenőrzési rendszer a tartalom helyett elsősorban a jogi megfelelés formai szempontjaira koncentrál, és a kockázatelemzési szemlélet és módszerek nincsenek kellő mértékben alkalmazva. Ezenkívül szükséges az előre bejelentett helyszíni ellenőrzések módszerének újragondolása és a meglepetésszerű, rendkívüli ellenőrzések magasabb részarányú alkalmazása.

A 12. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Kockázatalapú módszertan hiányzik az ellenőrzési folyamat több pontján.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Magas.
AJÁNLÁSOK	A teljes ellenőrzési folyamatra alkalmazható kockázatalapú ellenőrzési módszertan kidolgozása (a legkockázatosabb projektek globális ellenőrzése).
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A hazai és az európai uniós ellenőrzési gyakorlat eltér.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Az ellenőrzési folyamat holisztikus szemléletű átgondolása, racionalizálása, feladatkörök szétválasztása.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Egyes szervek módszertani/gyakorlati útmutatói nem a teljes ellenőrzési folyamat figyelembevételével kerülnek kialakításra, nem összehangoltak.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Egyetlen forrású (single source of truth) folyamatosan frissülő, auditeredményeket, jogeseteket tartalmazó módszertani útmutatók a különböző ellenőrzési szintekhez igazodó gyakorlati példákkal, ennek folyamatos lekötése oktatási anyagokkal, képzési lehetőségekkel.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Az egyes ellenőrző szervek által követett ellenőrzési szempontok kommunikálásának hiánya.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Segédanyagok, módszertani útmutatók kiadása az ellenőrzési gyakorlat alapján és azok meghatározott időközönként történő frissítése.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Közbeszerzési projektekre vonatkozó információk részlegesek és fragmentáltak.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Holisztikus szemléletben megtervezni az ellenőrzési információk/ adatok gyűjtését – visszakereshetőség, az egyes esetek tekintetében a teljes folyamat áttekintésének lehetősége, külső és belső egyedi azonosítók bevezetése. Egy ilyen adatbázis elemzése segítené a későbbi ellenőrzéseket, módszertani útmutatók készítését is.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Ellenőrzési kapacitáshiány
KOCKÁZATI BESOROLÁS	közepes
AJÁNLÁSOK	Kapacitáshiány kezelése, illetve olyan szakemberek képzése és toborzása, vagy külső szakértőként való alkalmazása, akik szakmai-tartalmi kérdéseket (pl. műszaki) is hatékonyan tudnak vizsgálni. Külső szakértők alkalmazása esetén az összeférhetetlenség vizsgálata.

12(a) almutató: Az ellenőrzési rendszer jogi kerete, szervezete és eljárásai

Az almutató azt értékeli, hogy

- i) a hatályos jogszabályok és rendeletek átfogó ellenőrzési keretet biztosítanak-e,*
- ii) a jogszabályokban meghatározott intézmények, irányelvek és eljárások léteznek-e és működnek-e, valamint*
- iii) a meglévő ellenőrzési keretrendszer megfelelően lefedi-e a közbeszerzési rendszert.*

A közbeszerzések ellenőrzése és intézményrendszere kapcsán több, különböző – törvényi és kormányrendeleti – szintű jogszabály előírásai irányadóak. Az államháztartás ellenőrzési rendszerét a 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) VIII. fejezete szabályozza. Az Áht.-ban meghatározott ellenőrző szervek feladatai szorosan kapcsolódnak a közbeszerzésekhez. Az Áht. általánosságban a külső (törvényhozói), a

kormányzati/önkormányzati és a belső (szervezeti) ellenőrzéseket, folyamatba épített kontrollokat különbözteti meg, mint ún. védelmi vonalakat.¹⁹

A védelmi vonalak között egymást erősítő szinergiahatás érvényesül. Ennek megfelelően különülnek el a felelős szervek is. A védelmi vonalak mellett fontos distinkció a támogatások forrása is (hazai versus európai uniós).

Az első védelmi vonal – A belső kontrollrendszer

Az első, szervezeti szintű védelmi vonalat a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés alkotja. Ez valósul meg a legmélyebb szinten, azaz minden

közbeszerzésre kötelezett szervezet szintjén [releváns jogszabályok: Áht., a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

¹⁹ Belső Ellenőrök Magyarországi Közhazsnú Szervezet. Az IIA Hármas Vonal Modellje https://iia.hu/images/dokumentumok/tudas/haromvonala_hu.pdf

szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.), a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gtbkr.)].

Az Áht. 61. §-a rögzíti, hogy az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adat-szolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása. Az Áht. 70. § (1) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni a belső ellenőrzés kialakításáról, működtetéséről és függetlenségéről. A Bkr. tartalmazza a belső ellenőrzéssel és belső kontrollrendszerrel kapcsolatos részletszabályokat. A Bkr. 3. §-a alapján a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer keretében a szervezet minden szintjén érvényesülő, megfelelő:

- kontrollkörnyezet,
- integrált kockázatkezelési rendszer,
- kontrolltevékenységek,
- információs és kommunikációs rendszer, és
- nyomonkövetési (monitoring) rendszer

kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért. A költségvetési szerv – Bkr.-ben meghatározott – vezetője köteles évente értékelni a kontrollrendszer minőségét, amely értékelés eredménye végül az államháztartásért felelős miniszter részére kerül megküldésre. A belső ellenőrzést végző személy munkáját a szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, tevékenysége során függetlennek, külső befolyástól mentesnek, pártatlannak és tárgyilagosnak kell lennie. A belső

ellenőrzési vezető kockázatelemzés alapján stratégiai belső ellenőrzési tervet készít a következő négy évre vonatkozóan, majd ez alapján készíti el az éves ellenőrzési tervet.

Az ellenőrzés lefolytatása után az ellenőrzési vizsgálatot lefolytató személy jelentést készít, amely alapján intézkedési terv is készülhet. A belső ellenőrzési vezető az ellenőrzésekről nyilvántartást vezet, az eredmények megőrzéséről gondoskodik. Éves szinten éves ellenőrzési jelentést és összefoglaló éves ellenőrzési jelentést készít, mely a belső ellenőrzés éves munkájának bemutatása önértékelés alapján.

A belső ellenőrzés intézményének közbeszerzési eljárásokban való direkt érvényesülése, és ekként az eljárások átláthatóságának erősítése, szabályosságának növelése érdekében a Kbt. kifejezett szabályt is tartalmaz. Ennek értelmében [Kbt. 27. § (1) bekezdés] az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Tehát a közbeszerzési eljárások ajánlatkérőinek rendelkezniük kell egy, a saját szervezetük sajátosságait figyelembe vevő belső ügyrenddel: az általános vagy adott eljárásra vonatkozó közbeszerzési szabályzattal, amely rögzíti a közbeszerzési eljárások belső felelősségi rendjét, azonosítja a közbeszerzési eljárás szereplőihez kapcsolódó döntési szinteket, és meghatározza a közbeszerzés belső ellenőrzésének rendjét is.

A második védelmi vonal – A kormányzati szintű ellenőrzés

A második védelmi vonal a kormányzati szintű ellenőrzés. A Kormány közbeszerzésekért és európai uniós források felhasználásáért felelős tagja a közigazgatási és területfejlesztési miniszter. Ezen minősége keretében feladatát képezi a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok előkészítése, a Kormány közbeszerzési politikájának kialakítása és végrehajtása, illetve a

közbeszerzések központi ellenőrzése és engedélyezése. Az európai uniós források felhasználásáért való felelőssége keretében – többek között – összehangolja a fejlesztéspolitikai programok végrehajtását, ellenőrzését, ellátja a jogorvoslati eljárásokhoz kapcsolódó feladatokat. Feladatellátását a KTM kijelölt szervezeti egységei: a közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes

államtitkár, illetve a fejlesztési programok végrehajtásáért felelős helyettes államtitkárok útján látja el. Az államháztartás kormányzati szintű

ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat auditáló szerv és a Kincstár révén valósul meg.

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A kormányzati ellenőrzési szerv a KEHI [releváns jogszabály: a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet]. A KEHI a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A KEHI által megvalósított kormányzati ellenőrzés az ellenőrzött szervtől független, elsősorban a közpénzek felhasználását, nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló ellenőrzési vagy tanácsadói tevékenységet takar.

Ellenőrzési tevékenységét utóellenőrzésként végzi, melyre éves tervet állít fel, amit a Kormány hagy jóvá. Az ellenőrzéseket adatbekérés vagy helyszíni vizsgálat útján végzi. Az ellenőrzés lezárása után a KEHI ellenőrzési jelentést készít, amely rövid, tömör értékelést is ad az eredményekre és hiányosságokra vonatkozóan, valamint javaslatokat is megfogalmaz a hiányosságok felszámolása, a folyamatok hatékonyabb működése érdekében. Ez alapján az ellenőrzött szerv vezetője köteles intézkedési tervet készíteni, és azt utánkövetni.

A KEHI tájékoztatása szerint az ellenőrzési jelentései az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerint döntés-előkészítő adatnak minősülnek, így tárgyukat, tartalmukat, megállapításukat, esetleges ajánlásokat, illetve ezek hasznosulását nem lehet megismerni, a keletkezésüktől számított tíz évig nem nyilvánosak.

Ugyanakkor a közbeszerzésekkel kapcsolatos ellenőrzéseiről közölt összesített statisztikai adatok szerint a KEHI 2023-ban folytatott ellenőrzései keretében 124 szerződés közbeszerzési szempontú vizsgálatát végezte el, amelynek során különösen a közbeszerzési eljárás esetleges jogtalan mellőzésére, illetőleg a szerződés-módosítások szabályszerűségére volt figyelemmel.

A KEHI és a KDB adatszolgáltatói alapján megállapítható, hogy a KEHI tevékenységével összefüggésben 2022-ben egy, 2023-ban három esetben kezdeményezett hivatalból jogorvoslati eljárást a KDB előtt, míg 2020–2021-ben nem nyújtott be hivatalbóli kezdeményezést. Ezenfelül a KEHI további két esetben fordult a KH elnökéhez közbeszerzési jogsértés gyanúja miatt.

Magyar Államkincstár

A Magyar Államkincstár [releváns jogszabály: Áht., a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet, az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU-rendelete] ellenőrző tevékenysége a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv ellenőrzésére terjed ki, ahol elsősorban a könyvvizetést, költségvetési beszámolót, adatszolgáltatások teljesítését vizsgálja. Az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése során

igazoló hatóság funkciót is ellát, amely alapvetően a pénzügyi elszámolás, és az alkalmazandó jognak való megfelelés ellenőrzését foglalja magában.

Az Áht. a kormányzati szintű ellenőrzés körében hivatkozik az európai támogatásokat auditáló szervre, amelynek ismertetésére az európai uniós forrásokból megvalósuló beszerzések ellenőrzési szervei között kerül sor.

A második védelmi vonal – államháztartási törvényben külön nem

nevesített – szerve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, amely központi és területi szervei útján látja el az állami adóhatóság és a vámhatóság jogszabályban meghatározott feladatait. A NAV feladata a központi költségvetés, az állami pénzalapok javára teljesítendő kötelező befizetések, költségvetési támogatások megállapítása, beszedése, nyilvántartása, végrehajtása,

visszatérítése, kiutalása és ellenőrzése. Az OLAF Koordinációs Iroda a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetén belül, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnöke közvetlen alárendeltségében, de feladat körében függetlenül működik. Az OLAF Koordinációs Irodáról ugyancsak az európai uniós forrásokból megvalósuló beszerzések ellenőrzési szervei között ejtünk szót.

A harmadik védelmi vonal – Az Állami Számvevőszék által megvalósított külső ellenőrzés

Az Áht. értelmében a külső ellenőrzési feladatokat az Állami Számvevőszék (ÁSZ) [releváns jogszabály: Áht., az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ tv.)] látja el, de bizonyos, törvény által meghatározott esetekben külső ellenőrzést végezhet a Magyar Államkincstár is.

Az ÁSZ az Országgyűlésnek alárendelt, de egyéb szervezettől független pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerv, amely ekként jogosult az első és második védelmi vonal szerveit is ellenőrizni. Tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi. Az ellenőrzések szakmai szabályait, módszertanát maga alakítja ki, melyeket publikál. Az ellenőrzések lezárásaként minden esetben jelentést készít, ami tartalmazza a feltárt tényeket, és az ehhez kapcsolódó megállapításokat és javaslatokat. A jelentések nyilvánosak, de a nyilvánosságuk korlátozható a minősített adatok védelme érdekében. Továbbá azok nem tartalmazhatnak minősített adatot, vagy törvény által védett egyéb titkot. A jelentést az ellenőrzött szerv részére is meg kell küldeni, amely szerv vezetője a jelentés alapján köteles intézkedési tervet összeállítani. Az intézkedési tervben foglaltakat és azok megvalósítását az ÁSZ ellenőrizheti.

Az ÁSZ a vonatkozó jogszabályi követelmények és az INTOSAI GUID 5280 módszertani standard (Útmutató a

közbeszerzések ellenőrzéséhez) figyelembevételével 2023-ban elkészítette a közbeszerzések ellenőrzését támogató Módszertani útmutatót, amelynek célja a korábbiaktól eltérő megközelítésű, mélyebb tartalmú és eljárású ellenőrzések lefolytatása mind törvényességi, célszerűségi, mind pedig eredményességi szempontból.

A Módszertani útmutató mellett belső használatra Segédlet készült, amely a Számvevők részére ad további iránymutatást az ellenőrzött szervezetek közbeszerzési tevékenységének értékeléséhez.

Az Integritás Hatóság információkérésére az ÁSZ tájékoztatásul közölte, hogy 2023. évben két számvevőszéki ellenőrzés érintette a beszerzések szabályszerűségének témakörét, az ellenőrzések során megállapított bűncselekményi gyanúk kapcsán az ÁSZ tv. 30. § (1) bekezdése alapján összesen négy esetben tett feljelentést az ÁSZ a nyomozóhatóságoknál, és két esetben kezdeményezte a KDB eljárását.

Nem tartozik az államháztartási kontrollrendszerhez, ugyanakkor a közbeszerzésekhez kapcsolódó ellenőrzési jogkörökkel bír az Országgyűlésnek alárendelt autonóm/önálló szabályozó szervként a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és a Közbeszerzési Hatóság (KH).

Gazdasági Versenyhivatal

A GVH autonóm államigazgatási szervként főként versenyfelügyeleti

feladatokat lát el [releváns jogszabály: a tisztességtelen piaci magatartás és

a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény]. A GVH az IH részére nyújtott adatszolgáltatásában kiemelte, hogy folyamatos prioritást élvez a közbeszerzési kartellek feltárása. 2022-ben, illetve 2023-ban két-két ügyben, míg 2024-ben már csak egy ügyben állapított meg jogsértést a GVH, illetve jelenleg is folyamatban van nyolc olyan ügy, amelyben közbeszerzési eljárások keretében történt feltételezett jogsértéseket vizsgál.

Ha az ajánlatkérő tisztességtelen piaci magatartást vagy versenykorlátozást észlel, vagy illetéktelenül, azt köteles jelezni a GVH-nak (Kbt. 36. § (2) bekezdés). 2022-ben 15 esetben, míg 2023-ban 11 alkalommal fordultak a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői

a Kbt. 36. § (2) bekezdése alapján a GVH-hoz.

Ha a közbeszerzésekért vagy az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a közbeszerzési eljárások, illetve szerződések és azok módosításainak közbeszerzési-jogi ellenőrzése során törvénysértést észlel, a minősített adat kivételével jogosult a GVH-nak átadni az érintett közbeszerzés révén rendelkezésére álló bármely adatot [Kbt. 36. § (3) bekezdés].

A GVH-nak több, a közbeszerzések ellenőrzési területén aktív szervezettel van együttműködési megállapodása, illetőleg több, az Integritás Hatóságnak nyújtott adatközlésben szerepelt arra vonatkozó információ, hogy szignalizáció történt a GVH irányába.

Közbeszerzési Hatóság

A Közbeszerzési Hatóság elsődleges feladata a Kbt. 187. §-a alapján, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve alakítsa a közbeszerzési politikát, közreműködjön jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, valamint elősegítse a közpénzek nyilvános és átlátható módon való elköltségét. A Közbeszerzési Hatóság – egyebek mellett – ellenőrzési feladatokat is ellát.

A Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési tevékenységének elemei:

(1) hirdeteménykezelés, hirdetemény-ellenőrzés [releváns jogszabály: a közbeszerzési és tervpályázati hirdetemények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetemények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegzésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet]: Magyarországon a közbeszerzési hirdetemények – az európai uniós forrásból, folyamatba épített ellenőrzés mellett megvalósított közbeszerzések kapcsán megvalósuló egyes eseteket leszámítva – csak a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzését követően kerülnek közzétételre; a hirdetemény-ellenőrzés eredményeképpen a hirdetemények tartalma egységes színvonalú és tartalmú, és számos jogsértés kiszűrésre kerül.

A hirdetemény-ellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített, többlépcsős ellenőrzési rendszer fontos eleme. Célja, hogy a hirdetemények a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelően kerüljenek kitöltésre, koherens tartalommal és az adott hirdetemény feladására vonatkozó határidők betartásával jelenjenek meg.

A kötelező hirdetemény-ellenőrzési tevékenység kiterjed az eljárást megindító hirdeteményekre és azok módosítására, az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók ellenőrzésére, illetve a szerződés módosításáról szóló hirdetemények ellenőrzésére.

(Az eljárást megindító hirdetemények és a szerződés módosítására vonatkozó hirdetemények ellenőrzése nem kötelező, ha a közbeszerzési eljárás – releváns összegű európai uniós forrás okán – a KTM folyamatba épített ellenőrzése mellett valósul meg, és az erre vonatkozó tanúsítvány a hirdeteményellenőrzési kérelemhez csatolásra került.) Amennyiben a hirdetemények tartalma – ellenőrzést és hiánypótlást követően – továbbra sem felel meg a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályi előírásoknak, a Közbeszerzési Hatóság hirdetemény-ellenőrzést végző szervezeti egysége jelzéssel él a KH elnöke felé, aki hivatalból a KDB előtti jogorvoslati eljárást kezdeményezhet.

(2) hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások (egy szakaszból álló, jogalaphoz kötött eljárások, amelyben az ajánlatkérő az ajánlattételre közvetlenül felhívott ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről) ellenőrzése [releváns jogszabály: Kbt. 103. §]: A Kbt. 103. §-a alapján a KH ezen – kivételes jelleggel alkalmazható – eljárások jogalapját fokozott szigorúsággal ellenőrzi. A törvényességi ellenőrzés kezdeményezése az ajánlatkérők által az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben történik. A KH közzéteszi a Hnt. jogalapjának a fennállását megállapító döntéseit. Amennyiben a Közbeszerzési Hatóság azt állapítja meg, hogy a Hnt. lefolytatásának a jogalapja nem áll fenn, akkor a KDB előtti jogorvoslati eljárást kezdeményezhet.

(3) a közbeszerzési szerződések módosításának és teljesítésének ellenőrzése [releváns jogszabály: Kbt., a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet]: A szerződések ellenőrzésének célja annak vizsgálata, hogy a szerződések teljesítése a közbeszerzési eljárásban közzétett és arra tett ajánlatban foglalt feltételek szerint zajlik-e, illetve a szerződések módosítása összhangban van-e a Kbt. 141. §-ában foglaltakkal. A szerződések ellenőrzését a Közbeszerzési Hatóság jogi, műszaki és szakmai szempontok alapján végzi. A KH szerződés-ellenőrzési tevékenysége kiterjed a kapacitás-ellenőrzésre is, melynek kapcsán azt ellenőrzi a KH, hogy az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevők és/vagy az igénybe vett kapacitásnyújtó szervezetek megfelelnek-e, illetve az ajánlatban tett vállalásaik szerint ténylegesen részt vesznek-e a közbeszerzési szerződés teljesítésében.

A szerződések teljesítésére/módosításának jogszerűségére irányuló vizsgálatok hivatalból indulnak az éves – a KH honlapján közzétett – ellenőrzési terv, a jogszabályban feljogosított szervek/személyek erre irányuló kérelmei, a szerződés módosításáról közzétett tájékoztató hirdetmények, bejelentett szerződésszegések (amennyiben feltételezhetően közbeszerzési jogsértéssel is kapcsolatosak), közérdekű bejelentések alapján. Az ellenőrzés lefolytatásáról jegyzőkönyv készül. Ezen vizsgálatok közvetett hatása a jogsértésektől való elrettentés, ugyanis jogsértés megállapítása esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke a KDB hivatalból történő eljárását kezdeményezi, illetve amennyiben nem közbeszerzési természetű jogsértésre utaló jeleket fedez fel az eljárás során, szignalizáció keretében megkeresi a hatáskörrel rendelkező szervet.

A KH ellenőrzési tevékenységéhez részlegesen és áttételesen kapcsolódnak a különböző nyilvántartások (ajánlatkérők, állami és felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók, egyes kizáró okok tekintetében a kizáró ok hatálya alatt álló gazdasági szereplő megbízhatósága, minősített ajánlattevők, jogorvoslati határozatok) vezetése, útmutatók, állásfoglalások kiadására vonatkozó hatáskörei.

Az interjúk során kritikaként fogalmazódott meg a kockázatalapú ellenőrzés hiánya a szerződés-ellenőrzés kapcsán is, ugyanakkor pozitívként említették a Közbeszerzési Hatóság hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokkal kapcsolatos ellenőrzésének magas minőségét.

Az uniós forrásokból megvalósuló beszerzések ellenőrzése kapcsán – az alábbiakban részletezett – további szervezetek kapcsolódnak be az ellenőrzési folyamatba.

A hazai ellenőrző szervezetek

A 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó uniós jogszabály (Az Európai Parlamenti és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete) szerint a Európai Regionális Fejlesztési Alapból,

az Európai Szociális Alap Pluszból, a Kohéziós Alapból, az Igazságos Átmenet Alapból és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra Alapból, valamint a Menekültügyi, Migrációs

és Integrációs Alapból, a Belső Biztonsági Alapból és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközökből finanszírozott operatív programok esetében minden tagállamnak kötelező kijelölnie irányító hatóságot és ellenőrző hatóságot, valamint kötelező monitoringbizottságok működtetése. A kötelezően kijelölendő szerveken felül a tagállam kijelölhet koordináló szervezetet és közreműködő szervezeteket.

Az ellenőrzések végrehajtásáért a közbeszerzési jogi minőség-ellenőrzéséért felelős szervezet, a KTM Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (KFF) és az Irányító Hatóságok felelnek. Az Irányító Hatóságok az operatív programok hatékony irányításáért és megvalósításáért, a projektek kiválasztásáért és a megvalósítás nyomon követéséért felelnek. Az Irányító Hatóságok a szakminisztériumokban, a Miniszterelnöki

Kabinetirodán, illetve a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztériumban kerültek felállításra. Az Irányító Hatóságok a végrehajtás egyes adminisztratív, pénzügyi és technikai feladatait közreműködő szervezetekre (KSZ) delegálhatják a szakmai felügyelet biztosítása mellett. Közreműködő szervezet két operatív programban (Magyar Halgazdálkodási OP Plusz, valamint Terület- és Településfejlesztési OP Plusz) működik, a feladatot a Magyar Államkincstár látja el. A koordináló szervezet feladatait a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium teljesíti. A monitoringbizottságok operatív programonként kerültek felállításra.

Az audithatóság feladatait az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság látja el, melyet a Pénzügyminisztérium felügyel. Az EU-s forrásokból megvalósuló beszerzések ellenőrzése ugyancsak több szinten valósul meg.

Első szintű ellenőrzés – Folyamatba épített és utóellenőrzés

Az uniós forrásból megvalósuló beszerzések első szintű ellenőrzése kettős [releváns jogszabály: A 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet, és A 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014 (XI. 05.) Korm. rendelet]. Az uniós forrásból megvalósuló beszerzések egy részénél folyamatba épített ellenőrzés történik, amelyet az uniós értékhatárokat elérő és meghaladó közbeszerzési eljárások, továbbá az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások esetén alkalmaznak a KFF és az Irányító Hatóságok. Utóellenőrzést pedig az uniós közbeszerzési értékhatárokat el nem érő beszerzések, továbbá a háromszázmillió forintot el nem érő építési beruházások esetén folytatnak le. Az Irányító Hatóságok a monitoring- és információs rendszer útján kockázatelemzést végeznek, illetve megkezdtek az ARACHNE adatbányászati és kockázatkezelési eszköz eredményeinek is a figyelembevételét.

Ez utóbbi alkalmazását 2023. január 1-jétől az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) ellenőrzi. A közbeszerzési eljárás tervezésekor figyelembe kell venni az ellenőrzések időigényét, hiszen a kedvezményezett részére támogatás csak a KFF támogató tartalmú, az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványának, valamint az Irányító Hatóságok támogató nyilatkozatának a megléte esetén folyósítható.

A 2021–2027 programozási időszakban az Irányító Hatóságok, ha megfelelő technológia ehhez rendelkezésre áll, elektronikusan, távellenőrzés keretében is elvégezhetik a helyszíni ellenőrzéseket. Kritikaként fogalmazódott meg továbbra is, hogy nem érdemi, mélyebb kérdésekre is kiterjedő vizsgálat történik, inkább a formai-jogi követelmények betartásának ellenőrzésére szorítkoznak a vizsgálatok. Az ellenőrzés tekintetében követett változások nem mindig kommunikáltak. A vizsgálatok elhúzódását az utóellenőrzések tekintetében tartják problémának az érintettek. Ennek egyrészt a hiánypótlási felhívásokhoz kapcsolódó észrevételek több körben való megküldése is oka lehet.

Második szintű ellenőrzés – Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

A második szintű ellenőrzést az 1303/2013 EU-rendelet 123. cikke alapján a tagállam által kijelölt audithatóság látja el. Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény rögzíti, hogy az audithatóság feladatait az EUTAF biztosítja [releváns jogszabály: 2022. évi XLIV. törvény].

Jogköre kiterjed az elsősorban európai uniós és egyéb nemzetközi forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre, valamint a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, és az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára. Feladatát 2023. január 1-jei hatállyal autonóm államigazgatási szervként látja el (korábban az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozott). Az ellenőrzéseket ellenőrzési kézikönyv alapján végzi, melyet a vonatkozó uniós jogszabályok és nemzetközi ellenőrzési standardok alapján készít el. Rendszerellenőrzést (az operatív programok irányítási és kontrollrendszerei megfelelnek-e a jogszabályoknak/belső szabályzatoknak) és a projektek

mintavételes ellenőrzését (3 fő területre fókuszál: pénzügyi, fizikai, jogi/közbeszerzési) is elvégzik. Az EUTAF mintavételes ellenőrzései keretében vizsgálja, hogy betartásra kerültek-e az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti összeférhetetlenségi szabályok, illetve az ajánlattevők egymás közötti viszonyában a függetlenségi követelmények. Az ellenőrzésekről itt is ellenőrzési jelentés készül, aminek tervezetét az ellenőrzött szerv vezetője kapja meg, illetve mindazok, akikre abban megállapítás, javaslat vonatkozik. Az EUTAF egy esetben tett 2023. évben közbeszerzési tárgyú büntetőfeljelentést.

Az interjúk alapján az EUTAF esetében is felmerült az ellenőrzések időbeli elhúzódása. Az EUTAF 2023. évi válszában kiemelte, hogy a mintavételes ellenőrzés nem teszi feltétlenül lehetővé egy-egy projekt makroszintű vizsgálatát, a kockázatosabb projektek globális vizsgálata javasolt.²⁰

A hazai ellenőrzési rendszerhez kapcsolódik a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság, az Integritás Hatóság, a Korruptióellenes Munkacsoport és a Támogatásokat Vizsgáló Iroda tevékenysége is.

Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság

Magyarország Kormánya kondicionalitási eljárás során tett kötelezettségvállalásainak 6. pontja szerint („Az audit- és ellenőrzési mechanizmusok megerősítése az uniós támogatás megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében”) vállaltat tett a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság (BEII) létrehozására. A BEII 2022 októberében kezdte meg munkáját. A BEII szervezetileg a KTM munkaszervezetében, az Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkár (EUFÁT) alatt helyezkedik el.

A BEII a független, befolyástól mentes munkavégzés garanciájaként a

KTM többi szervezeti egységétől elkülönülten végzi munkáját. A BEII igazgatóját a területfejlesztési miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. Az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatok tekintetében az igazgató nem utasítható, feladatait minden más intézmény, szerv, politikai párt, társaság, egyesület, jogi vagy természetes személy általi befolyásolástól mentesen köteles ellátni. A BEII feladata legfőképp a fejlesztéspolitikai intézményrendszeri (kormánytisztviselők, munkavállalók) összeférhetetlenségek vizsgálata, a fejlesztéspolitikai intézményrendszer

²⁰ Integritáskockázati konzultációs kérdőív – EUTAF válasza

rendszerszintű kockázatainak azonosítása, csökkentése. A BEI integritási képzések szervezésével járul hozzá az összeférhetetlenség megelőzése terén

és korrupcióval szemben a tudatosság növeléséhez, valamint összeférhetetlenség és szabálytalanságok esetén együttműködik az eljáró szervekkel.

Integritás Hatóság

Az Integritás Hatóság az Eufetv. által létrehozott, 2022. november 4-én megalakult autonóm államigazgatási szerv. Feladatai ellátásában teljesen független, csak a jogszabályoknak van alárendelve. Feladatkörében más személy vagy szerv nem utasíthatja, feladatát más szervektől elkülönülten és minden más intézmény, szerv, politikai párt, társaság, egyesület, jogi vagy természetes személy általi befolyásolástól mentesen köteles ellátni. A Hatóság számára feladatot csak törvény írhat elő.

A Hatóság minden olyan esetben fellép, ahol álláspontja szerint valamely érintett szervezet nem tette meg a szükséges lépéseket olyan csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalan-

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

A Hatóság működése során – többek között – elemző tevékenységet folytat, mellyel kapcsolatban – az Eufetv. által is nevesített – rendszeres és ad hoc jelentéstételi kötelezettsége merül fel. A Hatóság a jelentéseit a honlapján teszi közzé. A Hatóság jelentéseiben ajánlásokat fogalmaz meg – többek között – Magyarország közbeszerzési rendszerének, európai uniós támogatási rendszerének, valamint vagyonnyilatkozati rendszerének javítása érdekében.

Korrupcióellenes Munkacsoport

Ahogy az a 11(a) almutatóban már részletesen ismertetésre került, a Korrupcióellenes Munkacsoport az Integritás Hatóságtól független, elemző, javaslattevő, véleményező és döntéshozó feladatokat ellátó testületi szerv. Jelentésében az aktuálisan

meglévő korrupcióellenes intézkedéseket vizsgálja, és javaslatokat dolgoz ki a korrupciós kockázatok és korrupciós gyakorlatok kivizsgálásával, szankcionálásával és megelőzésével kapcsolatban.

Támogatásokat Vizsgáló Iroda

A Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások verseny szempontú ellenőrzésének központi koordináló szerve [releváns jogszabály: az európai uniós versenyjogi ér-

telemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet.] Feladatát az Európai Unió Ügyek Minisztériumának felügyelete alatt látja el.

Harmadik szintű, uniós ellenőrzések

Az ellenőrzések harmadik szintje az Európai Unió szintjén valósul meg. A Bizottság, az Európai Számvevőszék és a Bizottság egyik szerveként az OLAF, az Európai Csalás Elleni Hivatal végzi.

2022 októberétől a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) segíti az OLAF-ot a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatásában Magyarországon (2010. évi CXXII. törvény módosítása).

Az OLAF Koordinációs Iroda a NAV irányításán belül, ugyanakkor feladatkörében függetlenül, önállóan működik,

együttműködik az OLAF-fal, elősegíti az OLAF által végzett vizsgálatok lebonyolítását.

Összegzés

A fentiek alapján általánosságban elmondható, hogy a közbeszerzések ellenőrzésének jelenlegi jogi és intézményi háttere megfelelő, lefedi a közbeszerzési rendszert, ám kitűnik az is, hogy az ellenőrző szervek nagyszámúak és az ellenőrzési gyakorlataik különbözőek. Az európai uniós források ellenőrzési rendszerének Integritás Hatóság által elvégzett rendszerszintű vizsgálata megállapította, hogy az ellenőrzési módszertanok még az uniós források esetében sincsenek kellően összehangolva, a jelenlegi ellenőrzési rendszer a tartalom helyett elsősorban a jogi megfelelés formai szempontjaira koncentrál, valamint a kockázatelemzési szemlélet és módszerek nincsenek kellő mértékben alkalmazva. Emellett a hazai és az európai uniós források ellenőrzése közötti eltérések miatt is érdemes lenne a közbeszerzések ellenőrzését holisztikus szemléletben megvizsgálni, és a mélyebb, hatékonyabb vizsgálati elemeket (elsősorban a kockázatalapú vizsgálatok) a közbeszerzés finanszírozási forrásától függetlenül egységesen alkalmazni. Ennek relevanciáját mutatja, hogy több szerv között külön együttműködési megállapodások jöttek létre. Az intézményi szintű széttagoltság a módszertanok és az ezekre épülő gyakorlati útmutatók sokféleségét eredményezi, ami kihatással van a képzési lehetőségekre is.

Ugyan érdemi változás nem történt még a hazai és európai uniós ellenőrzési gyakorlat közelítése kapcsán, azonban megjegyezzük, hogy a Korruptióellenes Munkacsoport 2023. évi jelentésében²¹ szerepel egy részletes ismertetés az eltérő gyakorlatról, és ennek kapcsán több javaslat is megfogalmazásra került.

A jogkövető magatartás támogatás, a további jogsértések megelőzése érde-

kében ajánlott lenne folyamatosan frissülő, az auditeredményeket, jogeseteket gyorsan lekövető módszertani útmutatók kiadása, a különböző ellenőrzési szintekhez igazodó gyakorlati példák megosztása, oktatási anyagok és képzési lehetőségek biztosítása.

Az interjúkon kritikaként fogalmazódott meg a KH hirdetmény-ellenőrzési tevékenységével kapcsolatosan, hogy jellemzően formai és közbeszerzési jogi szempontok mentén valósul meg. Ennek köszönhetően a **hirdetmények** ugyan **magas színvonalon kitöltöttek**, azonban a **kockázatalapú ellenőrzés alapvetően hiányzik a rendszerből**.

Előremutató lépés, hogy a KH elnökének 2024 februárjában közzétett közleménye szerint a Nemzeti Korruptióellenes Stratégia 2024–2025 [a továbbiakban: „NKS 2024–2025”), valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat 1. melléklet 5.1. a] pontja végrehajtása keretében a Közbeszerzési Hatóság fokozza hirdetmény-ellenőrzési tevékenységét két olyan közbeszerzési jogintézmény területén, ahol az ajánlatkérők nagy eséllyel építhetnek be verseny szűkítésére alkalmas előírásokat a közbeszerzési hirdetményekbe. A fokozott ellenőrzés a részajánlattétel biztosításával összefüggő indokolási kötelezettség vizsgálatára, valamint a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontokra fog kiterjedni. A Hatóság fontosnak tartja továbbá, hogy a szerződések teljesítéséről közzétett adatok megfelelőségére is kiterjedjen az ellenőrzés. Az ajánlatkérőknek a Kbt. 43. § (1) bekezdése alapján – ugyan nem hirdetményi formában – közze kell tenniük az EKR-en keresztül a Közbeszerzési Hatóság

²¹ <https://kemcs.hu/wp-content/uploads/2024/03/KEMCS-2023-rol-szolo-eves-jelentes.pdf>

által működtetett Szerződéstárban a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéseket, illetve a szerződés teljesítését követően a szerződés teljesítésére vonatkozó meghatározott adatokat. A 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet módosításáról szóló előterjesztés véleményezése körében a Hatóság

által megfogalmazott javaslattal összhangban indokoltnak tartja a Hatóság a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési körébe vonni a szerződések teljesítése kapcsán közzeendő adatokat is, mind a tartalom, mind a határidő megtartása tekintetében.

12(b) almutató: A közbeszerzések ellenőrzésének és auditálásának koordinálása

Az almutató azt értékeli, hogy a belső kontrollok, a belső és a külső ellenőrzések jól meghatározottak, összehangoltak, kellő erőforrással rendelkeznek-e és integráltak-e a közbeszerzési törvények, rendeletek és politikák következetes alkalmazásának, valamint a közbeszerzési rendszer teljesítményének nyomon követése érdekében, és hogy megfelelő gyakorisággal végzik-e őket.

Az első védelmi vonal belső kontrollrendszer esetén

Az államháztartásért felelős miniszter a 2017. évben közzétette az „Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutatót”. Ezen NGM útmutató az alábbi útmutatókat foglalja egységes szerkezetbe, frissített, bővített tartalommal:

- PM Belső kontroll kézikönyv (2010)
- Költségvetési szervek monitoring-rendszere (2011)
- Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok (2012)
- Útmutató a Bkr. 1. sz. mellékletében szereplő vezetői nyilatkozat kitöltéséhez (2013)

Az ÁSZ 2019-ben részletesen vizsgálta a belső kontrollrendszer hatékonyságát, és arra jutott, hogy az NGM útmutató kellő részletezettséggel, gyakorlati példákkal ad irányutatást ahhoz, hogy a belső ellenőrzés hozzájáruljon a szabályszerű közpénzfelhasználáshoz. Az NGM útmutató harmonizál a nemzetközi standardok és a jogszabályok tartalmával, így a szabályozott, koordinált feladat-végrehajtást támogatja. Támogatást nyújt a belső kontrollrendszer kialakításához is a vezetőknek. Az ÁSZ részletes elemzése azonban sok esetben tárt fel hiányosságot minden, az ellenőrzésbe bevont területen (összesen 367 jelentést készítették). A belső ellenőrzések vizsgálata során azt találták, hogy az

ellenőrzésbe bevont intézményeknél és önkormányzatoknál ugyan működött belső ellenőrzés, de az intézmények 90,7%-ánál, míg az önkormányzatok 96,7%-ánál nem működött hatékonyan és nem töltötte be a valódi funkcióját. A monitoring rendszer vizsgálatakor is kiütköztek a hiányosságok, a központi és önkormányzati alrendszer intézményeinek csak körülbelül felénél alakították ki szabályszerűen a monitoringrendszert. Az intézmény/szervezet specifikus sajátosságokat érintő kockázatok azonosítása sok esetben nehézséget okoz, így nagy eséllyel elmarad a kockázatok kezelése. Mindez negatív hatással lehet a szabályszerű gazdálkodásra, ezért célszerű lenne az államháztartásért felelős miniszternek a módszertani útmutatók keretében a kockázatkezelés területére, főképp a gyakorlati példák bemutatására nagyobb hangsúlyt fektetni²².

Az Áht. 62. §-a alapján a belső ellenőrök nyilvántartását az államháztartásért felelős miniszter látja el. A mindenkor legfrissebb nyilvántartás elérhető a Pénzügyminisztérium honlapján. Jelenleg több mint 3200 engedéllyel rendelkező aktív belső ellenőr látja el a feladatát.

²² Állami Számvevőszék A belső ellenőrzési tevékenység helyzetéről – elemzés 2019

A második és harmadik védelmi vonal autonóm ellenőrző szervek esetén

A KFF által végzett közbeszerzési ellenőrzés legfontosabb tapasztalatait, az ellenőrzések során jellemzően felmerülő témákat különösen a KTM jogelődje, a Miniszterelnökség által közzétett alábbi útmutatók tartalmazzák:

- Minőség-ellenőrzési útmutató ajánlatkérő szervezetek részére;
 - Szabályossági útmutató ellenőrzést végző szakértők részére.
 - Szerződésmódosítási útmutató ellenőrzést végző szakértők részére
- Az útmutatók nyilvánosak, online elérhetők²³. Egyes kérdésekről (például az értékelési szempontokról, a verseny tisztaságát sértő magatartásokról, a magasabb közbeszerzési

elszámolhatósági kockázattal járó helyzetek elkerülését célzó sablonszerű megoldásokról) szóló útmutatók a KH honlapján is elérhetők.²⁴

További részletes iránymutatást tartalmaznak a Miniszterelnökség közleményei, amelyek szintén elérhetők online²⁵.

A Közbeszerzési Hatóság által készített útmutatók, tájékoztatók, segédanyagok és közlemények is nyilvánosak és elérhetők a KH honlapján²⁶.

Az ÁSZ mint külső ellenőrző szerv mindenkorai módszertana is publikus²⁷.

Összegzés

A fentiek alapján elmondható, hogy minden ellenőrzési szinten léteznek írásos módszertani összefoglalók az ellenőrzést végzők számára, ám ezek mélysége, naprakészsége és összehangoltsága nem valósul meg kellően. Az intézményi szintű széttagoltság a módszertanok sokféleségét és eltérő forrását eredményezi. Indokoltnak látszik a belső ellenőrzésekkel foglalkozó munkacsoportokban elfogadott anyagokkal, módszertani frissítésekkel, példákkal az NGM útmutatót rendszeresen frissíteni, amely segítheti az egy forrásból származó információelérést a belső ellenőrök számára. A 12(a) almutatónál javasolt holisztikus szem-

léletű vizsgálat a módszertanok összehangolását is segítené. Szintén a 12(a) almutatónál megjelent műszaki-tartalmai ellenőrzés javítása érdekében szükséges lenne megfelelő végzettségű/tapasztalattal rendelkező kollégák bevonása kellő számban, illetve adott esetben specifikus módszertani segédanyagok kidolgozása.

A belső és külső ellenőrzéseket a megfelelő szervek ellenőrzési terveikben rögzített módokon évente elvégzik. Erről a belső ellenőrzést végzők az államháztartásért felelős miniszter felé, a külső ellenőrzést végző ÁSZ pedig az Országgyűlés felé évente jelentést készít.

12(c) almutató: A megállapítások és ajánlások végrehajtása és nyomon követése

Az almutató célja annak áttekintése, hogy a belső és külső ellenőrzési ajánlásokat milyen mértékben hajtják végre észszerű időn belül.

²³ https://www.archive.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_utmutatok

²⁴ <https://kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/jogalkalmazok-tamogatasa/miniszterelnoksegi-utmutatok/>

²⁵ https://www.archive.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_kozlemenyek

²⁶ <https://kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/#jogalkalmazok-tamogatasa>

²⁷ *Módszertan – Állami Számvevőszék (asz.hu)*

Az első védelmi vonal belső ellenőrzés esetén

A Bkr. 45–46. §-a rögzíti, hogy a belső ellenőrzés esetén az intézkedési tervet az ellenőrzési jelentés kézhezvétele után 8 napon belül kell elkészíteni és megküldeni a költségvetési szerv vezetője és a belső ellenőrzési vezető felé. Az intézkedési tervnek tartalmaznia kell a vállalt határidőket és a felelős személyeket. A költségvetési szerv vezetője dönt az intézkedési terv jóvá-

hagyásáról a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével. Az intézkedések végrehajtásáról az ellenőrzött szervnek a meghatározott legutolsó határidő lejártát követő 8 napon belül kell beszámolni írásban ugyanezen vezetők irányába. Amennyiben ez nem történik meg, a belső ellenőrzési vezető utóellenőrzést kezdeményezhet.

A második védelmi vonal kormányzati ellenőrzés esetén

A KEHI-vizsgálatok esetében az ellenőrzési jelentés kézhezvétele után 15 napos időablak áll rendelkezésre az ellenőrzött szerv részére a szükséges intézkedéseket megtenni, intézkedési tervet készíteni és a KEHI elnökét értesíteni. Ahogy az a 12(a) almutatóban jelzésre került, a KEHI a működéséről csak limitált statisztikai információt (elsősorban a közbeszerzésekkel összefüggő vizsgálatairól és a jogsza-

bályok előkészítésében való társadalmi részvétel ellenőrzéséről) közölt. Az ellenőrzött szerv vezetője nyilvántartást vezet, amely éves bontásban tartalmazza az ellenőrzési jelentéshez kapcsolódó megvalósult és nem megvalósult intézkedéseket, és megküldi a KEHI részére minden év január 31-ig [355/2011. (XII. 30) Korm. rendelet 36–37. §].

A harmadik védelmi vonal külső ellenőrzés esetén

Az ÁSZ tv. 31. §-a értelmében az ÁSZ az ellenőrzött szervnél feltárt jogsértő gyakorlat vagy nem megfelelő vagyontárgyfelhasználás esetén ún. figyelemfelhívó levélben fordul a szerv vezetőjéhez (2022. évben összesen 2932 címzettet szólított meg). Az ebben foglaltakat az ellenőrzött szervnek 15 napon belül el kell bírálania, a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről az ÁSZ-t értesíteni. Az ellenőrzési jelentés megállapításaira vonatkozó intézkedési

tervet 30 napon belül kell megküldeni az ÁSZ felé. A végrehajtás határidejét a törvény nem rögzíti. Az ÁSZ a megvalósulást utóellenőrzés keretében ellenőrizheti (ÁSZ tv. 33. §). Ilyen típusú utóellenőrzés 54 szervezet esetében történt 2022-ben²⁸.

Súlyosabb esetben az ÁSZ büntető- vagy fegyelmi eljárást kezdeményezhet, vagy élhet a támogatások, juttatások felfüggesztésének jogával.

Összegzés

Az ellenőrzésekhez kapcsolódó megállapításokra és ajánlásokra minden ellenőrzési szinten a törvényben meghatározott módon és időben köteles reagálni az ellenőrzött fél. Csak a külső ellenőrzések kapcsán rendelkezünk statisztikával, amely alapján elmondható, hogy megvalósul a jogkövető magatartás. Az intézkedések végre-

hajtásának időbeliségére vonatkozóan nincsenek törvényben rögzített keretek, ezeket az egyes intézkedési tervek tartalmazzák. Az ÁSZ potenciálisan utóellenőrzés keretében ellenőrizheti az eredményeket, míg a belső ellenőrzés esetén és a KEHI felé be kell számolni az intézkedések végrehajtásának progressziójáról.

²⁸ Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2022. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére

12(d) almutató: Képesítés és képzés a közbeszerzési auditok elvégzéséhez

Az almutató célja annak megerősítése, hogy létezik-e olyan rendszer, amely biztosítja, hogy a közbeszerzési ellenőrzéseken dolgozó auditorok megfelelő képzettséggel rendelkeznek a feladathoz.

Az első védelmi vonal belső ellenőrzés kapcsán

Az Áht. 70. § (4) bekezdése rögzíti a belső ellenőri tevékenységhez kapcsolódó elvárásokat és teendőket.

A munkavégzési szándékot az államháztartásért felelős miniszter részére szükséges bejelenteni.

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 szóló 22/2019. (XII. 23.) PM rendelet (Pmr.) 2. §-a határozza meg, hogy milyen végzettséggel, illetve szakképesítéssel végezhető belső ellenőrzési tevékenység. A továbbképzési kötelezettségekről a Bkr. és PMr. rendelkezik. A PMr. 1. § 4. pontja alapján a szakképzésben közreműködő szervezet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési Egészségügyi és Kulturális Intézete (NAV KEKI). A belső ellenőr a bejelentést megelőző vagy azt követő évben vizsgával záruló Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzési képzésen köteles részt venni.

A sikeres vizsga teljesítését követően naptári évben számolva legalább kétfévente választható képzést is köteles teljesíteni. A költségvetési szerv vezetője vagy az általa írásban kijelölt vezető állású személy, továbbá a költségvetési szerv gazdasági vezetője

kétfévente köteles a belső kontrollrendszer témakörben továbbképzésen részt venni²⁹. A képzési modulok tartalmaznak specifikusan közbeszerzésekre vonatkozó képzéseket, azonban ezek a képzések szabadon választhatóak, és inkább alapismereteket adnak át. Az aktuális képzési tájékoztató, az oktatók listája nyilvánosan elérhető a Pénzügyminisztérium honlapján. Kizárólag itt lehet jelentkezni is a képzésekre.

A honlapon szintén elérhetőek belső ellenőrzéshez és belső kontrollrendszerhez kapcsolódó hivatalos módszertani, szakmai tájékoztatók, útmutatók, oktatási anyagok, standardok.

A naprakész információnyújtást, információ megosztást segíti a BEMAFOR, a Magyarországon államháztartási belső ellenőrzési tevékenységet végzők ingyenes fóruma.

A tagok számára hírlevélben küldik meg a módszertani, jó gyakorlati információkat, illetve találkozókat, workshopokat szerveznek aktuális témák fényében.

A BEMAFOR mintájára működik az Államháztartási Belső Kontroll Fórum, a KONFORM, melynek célja a releváns kollégák véleményének kikérése a belső kontrollal kapcsolatos útmutatók elkészítéséhez, illetve szintén útmutatók, jó gyakorlatok megosztása.³⁰

²⁹ <https://allamhaztartas.kormany.hu/download/2/9f/23000/%C3%89ves%20Tov%C3%A1bbk%C3%A9pz%C3%A9si%20T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%202024.pdf>

³⁰ <https://allamhaztartas.kormany.hu/konform-allamhaztartasi-belső-kontroll-forum>

A második védelmi vonal és további, a közbeszerzési oktatás, tudásmegosztás terén jelentős szereplők

A KFF tananyag rendelkezésre bocsátásával is segíti az intézményrendszer és az irányító hatóságok munkatársait az egységes ellenőrzési szemlélet folytatásában. Továbbá a KFF és GVH együttműködés keretében is folynak oktatások a KFF ellenőrzést végző munkatársai számára.³¹

A KFF és az EUTAF is rendszeresen tart olyan képzéseket, ahol a cél az ellenőrzési tapasztalatok megosztása. A Közbeszerzési Hatóság fontos szerepet tölt be a közbeszerzési oktatás, tudásmegosztás terén: évek óta kiemelt feladatának tekinti a közbeszerzés szereplőinek képzését, oktatását. Amint azt a fentiekben említettük, a KH 2022. évben mintegy 1500 szakember tájékoztatásához, szakmai képzéséhez járult hozzá.³² Ezen túl igyekszik szorosan együttműködni a közbeszerzési szakirányú képzéseket folytató

intézményekkel, továbbá szerkeszti az ingyenesen elérhető Közbeszerzési Értesítő Plusz szakmai folyóiratot is. A KH honlapján több tudásmegosztást segítő, kereshető adatbázis és útmutató érhető el.

A KÖSZ 2004 óta működik, és fő feladatának tekinti a tudásmegosztás mellett, hogy a szabályozás javítására is javaslatokat tegyen. Szakmai javaslataik honlapjukon is elérhetőek.³³

Többek között az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Pázmány Péter Tudományegyetem, a Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem tart a közbeszerzési ellenőrzési rendszerhez is kapcsolódó képzéseket, és több, a közbeszerzések területével foglalkozó szakmai folyóirat is létezik.

Összegzés

A belső és külső ellenőrzést végzők kiválasztása átlátható, és törvényben rögzített a függetlenségük biztosítása is. Az, hogy rendelkezniük kell az ellenőrzés teljesítéséhez szükséges ismeretekkel és gyakorlattal, csak általánosan fogalmazódik meg. Ugyan a kötelező képzési tervben elérhetőek specifikusan közbeszerzéssel foglalkozó kurzusok, de ezek egyrészt választhatóak, másrészt leginkább alapismereti szintűek.

Az ellenőrök természetesen egyéb forrásból is tájékozódhatnak, és igénybe vehetőek közbeszerzési tanácsadók is, de alapvetően elmondható, hogy a módszertanok mélyebb ismerete, és rendszeresebb, gyakorlati példákon keresztüli ismeretszerzés elengedhetetlen lenne számukra a magabiztos munkavégzéshez. Ahogy a 12(b) al-

mutató alatt kifejtésre került, hasznos lenne a belső ellenőrzésekkel foglalkozó munkacsoportokban elfogadott anyagokkal, módszertani frissítésekkel, például a hivatalos NGM útmutatót is gyakrabban frissíteni, ezzel segítve az egy forrásból származó információelérést a belső ellenőrök számára. Ugyanez igaz a további ellenőrző szervek esetében is, azaz az egységes útmutatót a friss képzések anyagaival, auditeredményekkel, gyakorlati példákkal gyakrabban kellene frissíteni, és mindezeket a képzések/oktatások során alkalmazni. Kiemelt fontosságú lenne a közbeszerzésre vonatkozó oktatások bővítése, nem csak bevezető jellegű ismeretek átadása. Ezeken a képzéseken javasolt lenne a kedvezményezetteknek/projektmenedzsmentnek, akár az ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek is részt venni.

³¹ KTM-adatszolgáltatás Integritás Hatóság részére

³² <https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/eves-beszamolo-2022.pdf>

³³ Szakmai javaslatok – Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége (kozbeszerzok.hu).

Megtekinthető a következő internetcímen: <https://www.kozbeszerzok.hu/szakmai-javaslatok/>

MAPS 13. mutató: A közbeszerzési jogorvoslati mechanizmusok hatékonyak és eredményesek

A mutató összefoglalása

Az IV. pillér 13. mutatója a jogorvoslati mechanizmussal kapcsolatos szempontokat vizsgálja a jogi keretet illetően, ideértve annak létrehozását és lefedettségét. A mutató értékeli továbbá a jogorvoslati mechanizmusokat

számos konkrét jellemző tekintetében, az ország megfelelőségi környezetéhez és a közbeszerzési rendszer integritásához való hozzájárulás hatékonyságát illetően.

Megállapítások

Magyarország az ún. független hatósági modellt választotta a közbeszerzési jogorvoslatok kezelésére: a közbeszerzési jogviták elbírálását a mindenkor közbeszerzési jogszabályok a közbeszerzési jogviták eldöntésére létrehozott, specializált közigazgatási hatóság, a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utalták, illetve utalják. A Közbeszerzési Döntőbizottság tekintetében teljesülnek az uniós jogorvoslati irányelvek által támasztott szervezeti és működési garanciák.

A Közbeszerzési Döntőbizottság rövid ügyintézési határidők mellett hozza meg döntéseit, ugyanakkor a határidő nem a kérelem vagy kezdeményezés beérkezését követő naptól, hanem attól az időponttól számít, amikor a közbeszerzéssel vagy a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes irat a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz hiánytalanul beérkezett. További elemzést igényel, hogy a jogorvoslati kérelem, illetőleg kezdeményezés beérkezésétől számítva ténylegesen hány napon belül zárulnak le a döntőbizottsági eljárások. Kétséget kizáróan megállapítható ugyanakkor, hogy a Döntőbizottság előtti jogorvoslat lényegesen gyorsabb, mint a

bírósági jogorvoslat (akár csak a döntőbizottsági határozatok bíróság előtti felülvizsgálatának átlagos időtartamát figyelembe véve).

A Döntőbizottság, illetve a döntőbizottsági határozatokkal kapcsolatos peres eljárásokban a bíróságok végrehajtható, a felekre kötelező döntéseket hoznak.

Az intézmények kapacitásai megfelelősége tekintetében nem érkeztek egyértelmű visszajelzések a megkeresett szervektől az Integritás Hatóság adatbekérései alapján, így e kérdésben további vizsgálat indokolt.

A jogorvoslati rendszer működésének hatékonysága szempontjából rendkívül fontos tényező a Közbeszerzési Döntőbizottság specializáltsága: a jellemzően összetett, bonyolult közbeszerzési ügyek eldöntése a – rendszeresen módosuló – közbeszerzési vonatkozású hazai és uniós jogszabályok és gyakorlat ismeretét feltételezi. A bíróságokon a felülvizsgálat körében – a beérkezett adatszolgáltatások alapján – nem közbeszerzésekre specializált tanácsok járnak el a közbeszerzési ügyekben. Az összes EU-tagállamra vonatkozó, Európai Bizottság

³⁴ Jogorvoslati jelentés (2017): A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0028&from=EN>

által megrendelt tanulmány szerint³⁴ azok a rendszerek, amelyekben első fokon a rendes bíróságok helyett köz-igazgatási jogorvoslati szervek biztosítják a jogi védelmet a közbeszerzési eljárásokban, sokkal hatékonyabbak az eljárások tartamát és az igazságszolgáltatás színvonalát tekintve is. A kérelemre induló jogorvoslati kérelmek száma tartósan alacsony, amely – az interjúk és a kérdőíves felmérések visszajelzései alapján – leginkább változatlanul a magas igazgatási-szolgáltatási díj mértékeinek tulajdonítható. Ugyan a 2023. évben sor került az igazgatási-szolgáltatási díjak kisebb mértékű kiigazítására, de ez alapvetően csak a magas értékű közbeszerzésekre bír befolyással, mivel nem a díj mértékét, hanem csak a maximumát csökkentették. Érdemi előrelépésnek tekinthető az eljárás megindításához kapcsolódó dokumentumok vitatása esetén a díjak felezése, ugyanakkor a jogorvoslati eljárások során megfizetendő díjak még mindig aránytalanul magasak, ismereteink szerint kifejezetten a magasak között vannak az Európai Unióban. Említésre kívánczik, hogy a minimálisan megfizetendő igazgatási-szolgáltatási díj összege a korábbi 200.000 Ft helyett 300.000 Ft-ra emelkedett, tehát nem csak csökkenés mutatkozott a díjak tekintetében.

Emlékeztetni szükséges arra, hogy ugyan korábban a díjak jelentős, a kérelmi elemekhez igazodó emelésére az indokolatlan, megalapozatlan jogorvoslati kérelmek magas száma miatt került sor, azonban a jelenlegi helyzet éppen a korábbival ellentétes, azaz a kérelemre induló eljárások száma drasztikusan visszaesett. (Megjegyezzük, hogy nemzetközi tapasztalatok szerint önmagában az igazgatási-szolgáltatási díj megemlése egyébként sem alkalmas a visszaélésszerű jogorvoslatok visszaszorítására; indokolt lenne más lehetőség vizsgálata.) Az igazgatási-szolgáltatási díjak mértékét lényegesen mérsékelni kellene, függetlenül a kérelmi elemek számától és a közbeszerzés becsült értéke összegétől. Indokolt olyan differenciált szabályozás bevezetése, amely legfeljebb minimális díjat érvényesít az ajánlattételi/részvételi határidő lejártát megelőzően a közbeszerzési dokumentumok

határidőben történő támadása esetén. Figyelembe véve továbbá, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság által ellátandó feladatok nem különböznek a közbeszerzés becsült értékének függvényében, indokolt az igazgatási-szolgáltatási díj mértékét attól függetlenül meghatározni (amely elősegítheti azt is, hogy a nagy keretösszegű keretmegállapodásos eljárásokban érdekelt kkv-k is tudjanak élni a jogorvoslati jogukkal).

Az intézményrendszerbe vetett bizalom növelése érdekében ajánlott az összkollégiumi állásfoglalás intézményének újraszabályozása és az intézmény súlyának növelése, a jogorvoslati – döntőbizottsági és bírósági – döntések tekintetében a Közbeszerzési Hatóság honlapján a keresési felületek fejlesztése, a (személyes) tárgyalások számának növelése. Szükséges az ügyfélképességgel kapcsolatos gyakorlat felülvizsgálata. Indokolt a kötelező képviselőre vonatkozó jogszabályi előírások eltörlése, vagy minimálisan annak soron kívüli kiterjesztése a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókra, a közbeszerzési szakjogászokra és az egyéb közbeszerzési tárgyú, felsőfokú szakirányú végzettséget szerzett szakemberekre.

A magyar jogorvoslati rendszerben széles körben alkalmazott az előzetes vitarendezés intézménye, amely – az intézménnyel összefüggő döntőbizottsági és bírósági gyakorlatra figyelemmel – alkalmas a formális jogorvoslatok számának csökkentésére. Az ajánlatkérők együttműködési hajlandóságának fokozása érdekében javasolt a kötelező bírságolás bevezetése abban az esetben is, ha az ajánlatkérő nem, vagy nem határidőben adja meg a válaszát az előzetes vitarendezési kérelem tekintetében, illetőleg ha a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezési kérelem alapján az ajánlatkérő a jogsértés orvoslása érdekében intézkedést nem tett. Az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártát megelőzően benyújtott előzetes vitarendezési kérelmek tekintetében javasolt az anonim módon történő benyújtás lehetőségének biztosítása.

A 13. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A kérelemre induló jogorvoslati kérelmek száma tartósan alacsony, amely leginkább a még mindig magas igazgatási-szolgáltatási díjaknak tulajdonítható.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Magas.
AJÁNLÁSOK	Javasolt az igazgatási-szolgáltatási díjak mértékét ismételten felülvizsgálni, a közbeszerzés becsült értékéhez és a kérelmek számához kötöttséget megszüntetni, a díjakat tovább mérsékelni, egyes esetekben törölni.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Figyelemmel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülő jogorvoslati ügyek általában meglehetősen összetettek, az érintettek igényelnék a tárgyalás tartását és azt, hogy erre lehetőség szerint személyesen kerüljön sor.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Ajánlott lenne a tárgyalások számát növelni, és a személyes tárgyalás lehetőségét a kérelmező/kezdeményező fél kérésének megfelelően biztosítani.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban kötelező az állami közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselet.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Figyelemmel a közbeszerzési biztosok felkészültségére és szakmai tudására, javasolt lehet megfontolni a kötelező képviselet eltörlését.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai tekintetében a keresési lehetőségek nem adnak megbízható eredményeket, a bírósági ítéletek nem kerülnek egységes adatbázisban közzétételre.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Keresőfelület javítása, bírósági ítéleteknek külön, teljes körű adatbázis létrehozása javasolt.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Előzetes vitarendezés esetén kötelező bírságolási esetkörbe bevonni azt az esetet, amikor az ajánlatkérő nem, vagy nem határidőben adja meg a választ az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltakra (holott a jogorvoslati határidők nem az ajánlatkérő válaszának megküldésétől, hanem a válaszára vonatkozó törvényi határidő lejártaól számíthatnak).
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Javasolt lehet a szabályozás felülvizsgálata e tekintetben.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Az előzetes vitarendezés tényéről az ajánlatkérők részére adandó ajánlatkérői tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben megfontolást igényelhet – a kiegészítő tájékoztatáskérésre vonatkozó szabályozás mintájára – annak egyértelművé tétele a Kbt.-ben, hogy az anonimizált módon történjen, a kérelmet benyújtó személyének felfedése nélkül.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Javasolt a szabályozás felülvizsgálata.

13(a) almutató: Jogorvoslati eljárások

Ez az almutató a jogorvoslatok kezelésére meghatározott eljárást vizsgálja, és meghatároz néhány konkrét feltételt, amelyek biztosítják a méltányosságot és a megfelelő eljárást.

- i) A döntéseket a felek által benyújtott, rendelkezésre álló bizonyítékok alapján hozzák meg.*
- ii) Az első felülvizsgálatot a jogszabályban meghatározott szerv végzi.*
- iii) A fellebbviteli szerv (vagy hatóság) elegendő hatáskörrel rendelkezik a határozatainak végrehajtásához.*
- iv) A kifogások/fellebbezések benyújtására és felülvizsgálatára, valamint a határozatok kiadására meghatározott időkeretek nem késleltetik indokolatlanul a közbeszerzési eljárást, és nem teszik irreálissá a fellebbezést.*

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogállása és a jogorvoslati eljárásokra vonatkozó adatok

Magyarországon a közbeszerzési eljárásokat érintő jogviták elbírálására létrehozott, a jogorvoslati irányelveknek megfelelő státuszú, speciális jogállású szerv a Közbeszerzési Hatóság keretében, de tőle – a jogszabályi előírások értelmében – szakmailag függetlenül működő Közbeszerzési Döntőbizottság.

A Közbeszerzési Döntőbizottság országos hatáskörrel rendelkező szerv, feladata a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyek miatti jogorvoslati eljárás lefolytatása.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás tekintetében indított jogorvoslati eljárás. Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá – a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével – a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződésnek a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése miatt indult eljárás lefolytatása is. Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési eljárás-

sok közbeszerzési szerződés létrehozása érdekében kerülnek lefolytatásra, ezért a törvénycélok érvényesülését jelentősen támogatja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre a közbeszerzési vonatkozású szerződéses feltételek érvényesítésére, illetve a jogszerűtlen szerződésmódosítások szankcionálására is kiterjed.

Elősegíti az uniós irányelvi követelmények hatékony érvényesítését az is, hogy az uniós jogban kiemeltként kezelt jogsértések (például a Kbt. mellőzése, szerződéskötési moratórium minősített megsértése) esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság jogosult és köteles a közbeszerzési szerződések semmisségének megállapítására és az ezzel összefüggő jogkövetkezmények alkalmazására.

A Közbeszerzési Döntőbizottság által lefolytatott közbeszerzési jogorvoslati eljárás olyan közigazgatási hatósági eljárás, amelyre az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény előírásait kell a Kbt.-ben foglalt eltérő szabályokkal alkalmazni. Annak ellenére, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság uniós jogi értelemben, az uniós jog autonóm fogalomértelmezése szerint akár minősülhet „bíróságnak”, belső jogi értelemben az előzőekből következően a Közbeszerzési Döntőbizottság közigazgatási szerv és közigazgatási hatóság, eljárása pedig közigazgatási hatósági eljárás, és nem bírósági eljárás.

A megelőző években a jogorvoslati kérelmek, illetve a kezdeményezések száma a Közbeszerzési Döntőbizott-

ság tájékoztatása szerint az alábbiak szerint alakult:

	2019	2020	2021	2022	2023
Jogorvoslati eljárások száma	570	560	557	534	598
Hivatalból	359	272	334	293	254
Kérelemre	211	288	223	241	344
Uniós eljárásrend	155	195	160	185	266
Nemzeti eljárásrend	172	239	277	244	283
Nincs adat	243	126	120	105	49

KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK TÁRGYA:	2019	2020	2021	2022	2023
Építési beruházás	106	144	191	162	212
Szolgáltatásmegrendelés	334	213	188	159	181
Szolgáltatási koncesszió	2	—	1	—	—
Árubeszerzés	128	201	174	213	204
Nincs adat	—	2	2	—	—
Védelmi beszerzés	—	—	1	—	1
Összesen:	570	560	557	534	598

	2019	2020	2021	2022	2023
Érdemi döntés	396	418	365	372	378
Nem érdemi döntés	174	142	192	162	219
Felfüggesztett eljárás	—	—	—	—	—

	2019	2020	2021	2022	2023
Jogsértést megállapító döntések	335	306	286	298	284
Jogsértés hiánya	17	56	19	12	16
Alaptalanság miatt elutasítás	44	56	60	41	78
Jogsértés megállapítása	335	306	286	298	284

NEM ÉRDEMI DÖNTÉS	2019	2020	2021	2022	2023
Elkészíttség	28	31	98	48	55
Ügyfélképesség hiánya	4	12	7	13	17
Kérelem/kezdeményezés visszavonása	27	26	27	45	57
Hiánypótlás nem teljesítése	89	306	286	298	284
Okafogyottság	11	4	7	—	2
Felhívás visszavonása	14	10	14	9	—
Hatáskör hiánya	—	3	1	1	—
Idő előtti	1	—	3	—	—
Döntés már született	—	—	1	—	—

Magyarországon a jogorvoslati eljárások száma a korábbi időszakhoz képest jelentősen visszaesett. A közölt adatokat árnyalja, hogy az egyazon közbeszerzési eljárás több részajánlati körét érintő jogorvoslati kérelmeket, illetve kezdeményezéseket a Közbeszerzési Döntőbizottság külön ügyként iktatja, és hasonlóan jár el a Kbt. jogtalan mellőzését érintő kérelmek/kezdeményezések tekintetében.

Ebből kifolyólag a jogorvoslatok a táblázatokban szereplőknél kevesebb közbeszerzési eljárást/közbeszerzést érintenek. Ezenfelül a nem érdemi döntések aránya is magas: 2023.

évben nagyságrendileg 36%, és ezen belül a hiánypótlás nem teljesítése (ez jellemzően az igazgatási-szolgáltatási díj megfizetésének hiányát jelenti) és a kérelem/kezdeményezés visszavonása miatti ügycsoportok aránya 66% volt. A jogorvoslatok számának vizsgálata körében az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogorvoslati eljárások jelentős része, a 2023. évben 42%-a hivatalból indult; ez azt jelenti, hogy a Döntőbizottság által önálló ügyként iktatott kérelemre induló eljárások száma a 2023. évben például mindösszesen 344 volt. Az előzőek fényében a jogorvoslatok számának alakulása további elemzést igényel.

Az előzetes vitarendezési eljárás

A Közbeszerzési Döntőbizottság formális jogorvoslati eljárását az informális, alternatív jogorvoslatnak minősülő előzetes vitarendezési eljárás előzheti meg, amelynek alkalmazása ugyan a Kbt. alapján nem kötelező, de mivel – a formális jogorvoslattal szemben – ingyenes, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozataiban ismertett tényállások alapján arra lehet következtetni, hogy kezdeményezése szinte minden esetben megelőzi a jogorvoslati kérelem benyújtását. Az előzőekre figyelemmel az előzetes vitarendezés kötelezés hiányában is általánosnak tekinthető jogorvoslati eljárás esetén, így bár a jogalkalmazók részéről felmerült javaslatként az előzetes vitarendezés kötelezővé tétele, a Hatóság álláspontja szerint nem fel-

tétlenül szükséges (amennyiben azonban a jogalkotó az igazgatási-szolgáltatási díj csökkentését amiatt nem támogatja, mert tart az alaptalan jogorvoslati kérelmek elszaporodásától, megfontolható az előzetes vitarendezés kötelezővé tétele a formális jogorvoslat benyújtását megelőzően). A Hatóság javasolja, hogy az igazgatási-szolgáltatási díj legalább a közbeszerzési dokumentumok határidőben történő vitatása esetén kerüljön törlésre, abban az esetben, ha a kérelmező a kérelem benyújtását megelőzően előzetes vitarendezési kérelmet is kezdeményezett. Az előzetes vitarendezési kérelem benyújtására irányadó határidőket a Kbt. a felhívás, valamint a közbeszerzési dokumentumok és az eljárás során hozott további

döntések tekintetében eltérően szabályozza. A közbeszerzési dokumentumokkal összefüggésben – az uniós eljárásrendben – főszabály szerint az ajánlattételi határidő lejártát megelőző tíz nappal lehetséges a kérelem benyújtása, hogy ezáltal is elkerülhető legyen a közbeszerzési eljárások felesleges, visszaélésszerű akadályozása.

A közbeszerzési eljárás során, illetve annak lezárásaképpen született döntések kapcsán három munkanapos határidőt szabályoz a Kbt. a kérelem benyújtására, amely mind az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldal szempontjait figyelembe véve megfelelőnek tekinthető (nem húzza el az eljárást, ugyanakkor biztosítja a törvényi előírásoknak megfelelő tartalmú kérelem összeállításának lehetőségét).

Előzetes vitarendezési kérelmet az eljárás közbeszerzési dokumentumaival kapcsolatban bármely érdekelt gazdasági szereplő vagy a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet is benyújthat, azonban ezen utóbbi a gyakorlatban nem érvényesül – jellemzően kizárólag az érdeklődő gazdasági szereplők fordulnak előzetes vitarendezési kérelemmel az ajánlatkérőkhöz. Az ajánlattételi/résztvételi határidő lejártát követően kizárólag az ajánlattevők/résztvételre jelentkezők nyújthatnak be előzetes vitarendezési kérelmet az eljárásban.

Az ajánlatkérőnek az előzetes vitarendezési kérelemre a Kbt.-ben meghatározott három, illetve a bírálóat vagy az értékelés újranyitása esetén hét munkanapos határidő mellett kell válaszolnia. A Kbt. 2023-ban akképpen módosult, hogy az ajánlatkérő a korábban nevesített bírálati cselekmények (hiánypótlás, felvilágosításkérés, számítási hiba javítása, aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás) mellett bármely, a bírálóat vagy az értékelés tekintetében szükséges dokumentum vagy információ benyújtására felhívhatja a gazdasági szereplőket, ezzel bővítve az előzetes vitarendezés körében korrigálható eljárási hibák körét. A bírálóat újranyitása esetén a határidő megtartását nehezíti, ha az ajánlatkérőnek több bírálati cselekményt kellene elrendelnie (például a felvilágosításkérést követően hiány-

pótlást vagy az áringdolást követően kiegészítő áringdolás-kérést). Javasolt ezért az ajánlatkérőkre irányadó válaszadási határidők felülvizsgálata azzal, hogy a jogorvoslati határidőkkel való összhang fenntartása továbbra is lényeges (ideértve a szerződéskötési moratórium meghosszabbodását is) annak érdekében, hogy az érintett gazdasági szereplők jogorvoslatához való jogát ezen változások ne veszélyeztessék.

A Kbt. módosítása – a korábban a Döntőbizottság által már kialakított jogértelmezést alapul véve – egyértelművé tette, hogy az előzetes vitarendezési eljárás, illetve eljárások folyamánként az összegezés módosítása akkor is lehetséges, ha a Kbt. 79. § (4) bekezdésében rögzített húsz naptári napos határidő esetlegesen korábban már lejárt.

A módosítás szükséges annak biztosításához, hogy az előzetes vitarendezés betölthesse rendeltetését, ugyanakkor javasolt figyelemmel kísérni azt, hogy – az összegezés módosítására vonatkozó előírások 2023. évi könnyítését is figyelembe véve – nem vezet-e a közbeszerzési eljárások aránytalan elhúzódásához (különös tekintettel a bírálóat jellemzően egyébként is hosszú időtartamát figyelembe véve).

Az előzetes vitarendezési eljárás jogintézménye hatékonyságának alapvető feltétele az a Kbt.-beli előírás, amely szerint ha valamely ajánlattevő határidőben és a Kbt.-nek megfelelő tartalommal előzetes vitarendezési kérelmet nyújt be az ajánlatok bontását követően történt eljárási cselekménnyel, keletkezett dokumentummal kapcsolatban, az ajánlatkérő a kérelem benyújtásától a válaszának megküldése napját követő tíznapi időtartam lejártáig akkor sem kötheti meg a szerződést – ha részajánlat tétele lehetséges volt, a beszerzés érintett részére vonatkozó szerződést –, ha eddig az időpontig a szerződéskötési moratórium egyébként lejárna.

Azaz a szerződéskötési moratórium ebben az esetben gyakorlatilag újraindul az előzetes vitarendezési kérelemre küldött ajánlatkérői válasz megküldésétől. A gazdasági szereplők ezen időtartam alatt mérlegelhetik, hogy

benyújtanak-e formális jogorvoslati kérelmet a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz.

Amint arra a fentiekben már utaltunk, az ajánlatkérők együttműködési hajlandóságát fokozhatná, ha kötelezővé válna a jogorvoslati eljárásban bírság kiszabása akkor is, ha az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelemre nem vagy nem határidőben válaszol, illetve a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját megküldi ugyan, de egyéb intézkedést nem tesz, és a vitarendezési kérelem alapjául szolgáló jogsértéssel kapcsolatban az előzetes vitarendezést kezdeményező gazdasági szereplő a Döntőbizottsághoz fordul, amely utóbb a jogsértést megállapítja. Javasolt a szabályozás felülvizsgálata az előzőek tekintetében is.

Az interjúk során kapott visszajelzések alapján az előzetes vitarendezési kérelem hatékonyságához az európai forrásból megvalósított közbeszerzések tekintetében az is hozzájárul, hogy – mivel a közbeszerzési eljárásokat a KFF, illetőleg az irányító hatóságok ellenőrzik – az ajánlatkérők válaszuk megadása során azt is mérlegelik, hogy az ellenőrző hatóság hogyan értékeli majd a gazdasági szereplők által állított jogsértéseket, ami fokozza az együttműködési hajlandóságukat.

Az előzetes vitarendezési eljárás abban az esetben tudja betölteni alternatív vitarendezési funkcióját, amennyiben az ajánlatkérő már ebben az eljárásban teljeskörűen közli az érveit, tekintettel arra, hogy ez az előzetes vitarendezési eljárást kérelmezők hatékony jogorvoslati joggyakorlása szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. Ezen álláspont már a döntőbizottsági joggyakorlatban is megjelent. 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 az ajánlatkérők részére adandó ajánlatkérői tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben megfontolást igényelhet annak egyértelművé tétele a Kbt.-ben – a kiegészítő tájékoztatáskérésre vonatkozó szabályozás min-

tájára –, hogy az anonimizált módon történjen, a kérelmet benyújtó személyének felfedése nélkül. Mivel a Kbt. 80. § (2) bekezdése nem rendelkezik az előzetes vitarendezési kérelmet benyújtó gazdasági szereplő személyének nyilvánosságra hozataláról, így a verseny tisztaságának alapelve – és a Kbt. kógenciájára – is figyelemmel, a Hatóság álláspontja szerint a jelenlegi szabályozás alapján is aggályos, ha az ajánlatkérő megjelöli, hogy az eljárást mely gazdasági szereplő kezdeményezte. Értelemszerűen az ajánlattételi/részvételi határidő lejártát követően az előzőek nem irányadóak, hiszen az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők személye ekkorra már ismert az ajánlatot benyújtók/részvételre jelentkezők körében.

Az eljárás eredményével kapcsolatos előzetes vitarendezési kérelem benyújtását – amennyiben az ajánlattevő nem vagy nem kizárólag a saját ajánlatával kapcsolatos ajánlatkérői döntést kívánja vitatni – szinte minden esetben az ajánlatkérőnél kérelmezett iratbetekintés előzi meg.

Az iratbetekintéshez való jog megfelelő biztosítása alapvető fontosságú a jogorvoslathoz való jog érvényesítéséhez. Annak ellenére, hogy maga a közbeszerzési eljárás már 2018. óta teljes egészében elektronikus Magyarországon, az iratbetekintés tekintetében a Kbt. mind a mai napig nem kötelezi az ajánlatkérőket annak elektronikus úton történő biztosítására, sőt bár a Kbt.-ből már kikerült az azt kizáró előírás, de a Kbt. felhatalmazása alapján kiadott, az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 20. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek az iratbetekintést az EKR-ben található dokumentumok tekintetében változatlanul a gazdasági szereplő képviselőjének személyes megjelenése útján kell biztosítania.

Így mivel a közbeszerzési eljárások az EKR-ben kerülnek lebonyolításra, továbbra is a személyes iratbetekintés tekinthető az általánosnak. Mivel az iratbetekintést az ajánlatkérőnek a kérelem beérkezésétől számított két munkanapon belül kell biztosítania (ami az ajánlattevők oldaláról közelebbről azt jelenti, hogy két munkanapon

belül, az ajánlatkérő által meghatározott időpontban meg kell jelenniük személyesen az iratbetekintésen, ha nem akarják elmulasztani a lehetőséget), az ajánlattevők eljárási cselekményen való részvételével kapcsolatos adminisztratív terheket jelentősen csökkenthetné, ha az iratbetekintést

– amennyiben azt az ajánlattevő kéri – az ajánlatkérő köteles lenne elektronikusan biztosítani; javasolt lenne tehát az ajánlattevőt feljogosítani arra, hogy eldönthesse, az iratbetekintés lehetőségével személyesen vagy az EKR-en, vagy más elektronikus közbeszerzési rendszeren keresztül szeretne-e élni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalbóli kezdeményezésre indulhat. A jogszabály rögzíti a kérelem, illetve a kezdeményezés benyújtására jogosultak körét.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárásokban kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.

Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet is.

A Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatása szerint a kamarák, illetve érdekképviselői szervek 2019. óta egy alkalommal – így 2023-ban sem – nyújtottak be jogorvoslati kérelmet. Mivel az érdekképviselői szervek tekintetében a Kbt. nem tartalmaz értelmező rendelkezést, célszerű lenne ezt meghatározni akként, hogy az a civil szervezetek jogorvoslati jogát is biztosítsa.

A Kbt. 150. § (2) bekezdése kizárólag a kamarákat mentesíti az igazgatási-szolgáltatási díj megfizetésének a kötelezettsége alól, a Hatóság javasolja, hogy ez a mentesség kerüljön kiterjesztésre az érdekképviselői szervekre és a civil szervezetekre is. A jogorvoslati kérelmet előterjesztők ügyfélképességét a Közbeszerzési

Döntőbizottság rendkívül szigorúan vizsgálja. A jelenleg érvényesülő joggyakorlat szerint például az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő nem bír ügyfélképességgel a nyertes ajánlat érvénytelenségének vitatása tekintetében, akkor sem, ha az eljárásban csak két ajánlat érkezett.

A Hatóság álláspontja szerint az ajánlattevőt az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód alapelvére figyelemmel meg kell hogy illesse annak a joga, hogy az ajánlatkérő az eljárásban beérkező ajánlatokat egyenlően kezelje: tehát minden ajánlatot érvénytelenné nyilvánít, amellyel szemben a Kbt. szerinti érvénytelenségi okok fennállnak.

Az ügyfélképességet nem lehet annak alapján nem fennállónak tekinteni, hogy bizonytalan, hogy az eljárás eredménytelensége esetén az ajánlatkérő ismételten kiírja-e a közbeszerzési eljárást, vagy azt a kérelmező ajánlattevő nyeri-e meg. Kiemelten fontos, hogy a szűkítő megközelítést a Döntőbizottság ne alkalmazza a kiemelt jogsértések, így például a Kbt. jogtalan mellőzése miatt indult jogorvoslati ügyekben.

Amint az fentebb már kifejtésre került, Magyarországon a közbeszerzési szabályozás számos szervezet számára is biztosítja a jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezésének lehetőségét, ami jelentősen hozzájárul a közbeszerzési piac szabályos működéséhez.

A Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatása szerint az elmúlt években a hivatalbóli kezdeményezések megoszlása az alábbiak szerint alakult:

HIVATALBÓL ELJÁRÁST KEZDEMÉNYEZŐK	2019	2020	2021	2022	2023
Közbeszerzési Hatóság Elnöke	82	117	123	143	111
KH Elnöke SZEK	—	—	71	76	73
KH Elnöke egyéb	—	—	52	67	38
Egyéb hivatalbóli kezdeményezők	277	155	211	150	143

EGYÉB HIVATALBÓLI ELJÁRÁST KEZDEMÉNYEZŐK MEGOSZLÁSA	2019	2020	2021	2022	2023
Pénzügyminisztérium	26	47	116	27	—
Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)	74	—	—	1	3
Miniszterelnökség	15	—	1	109	122
Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft.	2	5	6	2	—
Emberi Erőforrások Minisztériuma	122	69	43	3	—
Agrárminisztérium (Vidékfejlesztési Program Irányító Hatóság)	18	21	39	1	2
A közbeszerzésekért felelős miniszter	—	—	—	6	3
Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	—	—	—	1	—
Innovációs és Technológiai Minisztérium	17	8	5	—	—
Miniszterelnökséget vezető miniszter	—	—	1	—	—
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF)	—	3	—	—	—
Állami Számvevőszék (ÁSZ)	2	2	—	—	—
Integritás Hatóság	—	—	—	—	11

Egyértelműen megállapítható, hogy a hivatalbóli kezdeményezések terén – jellemzően ellenőrző tevékenységgel összefüggésben – a Közbeszerzési Hatóság, illetve az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésében részt vevő szervek a legaktívabbak (az európai uniós források felhasználásában közreműködő ellenőrző szervek köre az elmúlt években folyamatosan változott, amelyet jól tükröz a fenti táblázat). Rögzíthető, hogy a hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésének eredményeképpen – a Közbeszerzési Hatóság által kezdeményezett eljárásokon túl – az Állami Számvevőszék, illetőleg a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal részéről alig-alig érkeznek eljáráskezdeményezések, ami előrevetíti további vizsgálatok szükségességét az ellenőrzések tekintetében.

Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgálaton túli jogsértésről szerez

tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, hivatalból ezek vonatkozásában is eljárhat. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét, vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt. A Döntőbizottság a kiterjesztés lehetőségével csak kivételesen él.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait a felek által rendelkezésre bocsátott bizonyítékok alapján hozza meg. A Közbeszerzési Döntőbizottság gondoskodik arról, hogy a kérelmező, a kezdeményező és az ellenérdeklő ügyfél minden, az eljárás során felvetődött új tény, előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot megismerhessen, és azokkal kapcsolatos álláspontját kifejtthesse. A Döntőbizottság – a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint – a közbeszerzési ügyet tárgyalás tartása

nélkül bírálja el, kivéve, ha a tárgyalás tartása feltétlenül szükséges különösen az ügyféli jogok gyakorlásához, a tényállás tisztázásához, a szakszerű és minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe vevő döntés meghozatalához.

Az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó előírások alapján lehetőség van arra, hogy amennyiben a Döntőbizottság tárgyalást tart, az elektronikus hírközlő hálózat útján kerüljön megtartásra, azonban ez csak lehetőség, és nem kötelezettség a Döntőbizottság számára.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a 2019. évben 69, a 2020. évben 40 alkalommal tartott személyes jelenléttel tárgyalást. A 2021. évben 44, a 2022. évben 62, a 2023. évben 84 alkalommal került sor elektronikus hírközlő hálózat útján tárgyalás tartására.

A 2023. évben 1 alkalommal került sor személyes jelenléttel történő tárgyalás tartására.

Bár a tárgyalások száma a 2023. évben emelkedett, a Közbeszerzési Döntőbizottság 2023-ban mindösszesen az érdemi döntéssel záruló jogorvoslati eljárások 22%-ában tartott tárgyalást, és az egyetlen esetben valósult meg személyes tárgyalás útján. A jogalkalmazók – a visszajelzések szerint – nagyobb arányban igényelnek tárgyalás tartását, és a személyes tárgyalásokat preferálnák az elektronikus hírközlő hálózat útján tartott tárgyalások helyett, mivel a jogérvényesítést hatékonyabbnak ítélik a személyes részvétellel megvalósuló tárgyalásokon. A tárgyalások alacsony száma a magas igazgatási-szolgáltatási díjakkal járó üzleti kockázatot tovább növelheti [lásd a 13(b) almutató körében részletezve], mivel az ügyfelek korlátozottabbnak érzik érveik részletes kifejtésének, és a különböző álláspontok ütköztetésének lehetőségét.

A Kbt. előírásai alapján a tárgyalások nyilvánosak, a Döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság honlapján ad tájékoztatást a tárgyalásokról. A fentieket és azt figyelembe véve, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülő jogorvoslati ügyek általában meglehetősen összetettek, indo-

kolt lenne – a korábbi szabályozással megegyezően – a Kbt.-ben rögzíteni, hogy amennyiben a kérelmező vagy a kezdeményező kéri tárgyalás tartását, ahhoz a Döntőbizottság kötvé lenne. Az egyéb esetekben mód lenne a jelenlegi szabályozási megközelítés fenntartására: azaz a Döntőbizottság mérlegelésére lehetne bízni, hogy indokoltnak tartja-e tárgyalás kitűzését. Nem vonható kétségbe, hogy lehetnek olyan esetek, amikor a kérelmező/kezdeményező számára megfelelőbb, ha a tárgyaláson nem kell személyesen részt vennie. Erre tekintettel a személyes részvétel kontra elektronikus hírközlő hálózat útján megvalósuló módozat választása tekintetében is indokolt lenne a kérelmezőre/kezdeményezőre bízni, hogy milyen formában kíván részt venni a tárgyaláson (ha szeretne tárgyalást). A visszajelzések szerint a személyes tárgyalások a résztvevők Döntőbizottsággal szembeni bizalmát is pozitívan befolyásolnák. A Kbt. egyik 2023. évi módosítása – részben az európai uniós jognak való megfelelés érdekében – változtatott azon a korábbi megközelítésen, hogy mind a kérelemre, mind a kezdeményezésre induló jogorvoslati eljárások tekintetében objektív és szubjektív jogorvoslati határidők is érvényesültek; jelenleg a Kbt. a kérelemre induló eljárásoknál főszabály szerint csak szubjektív, a hivatalbóli eljáráskezdeményezések tekintetében pedig – az elkészttség kockázatának csökkentése érdekében – főszabály szerint csak objektív határidőket szabályoz.

A kérelemre induló eljárásoknál a jogorvoslati határidők időtartama az eljárási szakaszokhoz igazodóan, differenciáltan került szabályozásra, érvényesítve azt a célt, hogy a jogorvoslati eljárások a közbeszerzési eljárás lefolytatását indokolatlanul ne akadályozzák, figyelembe véve a szerződéskötési moratórium hosszát is. Amennyiben a közbeszerzési eljárás tekintetében jogorvoslati kérelmet nyújtanak be, a szerződést (adott esetben az érintett részajánlati körre vonatkozóan) az ügy érdemében hozott, vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni, kivéve, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság – vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság

végzésével szemben indított közigazgatási perben a bíróság – a szerződés megkötését engedélyezi (szerződés-kötési moratórium).

Emellett a Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként elrendelheti a közbeszerzési eljárás felfüggesztését, illetőleg felszólíthatja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.

A szerződéskötési moratórium megsértése, amennyiben ez azzal is járt, hogy ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, és egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére, a közbeszerzési szerződés semmisségét eredményezi. Feltehetően ennek az előírásnak is köszönhető, hogy a szerződéskötési moratórium megtartottsága tekintetében nem jellemzőek a jogsértések.

A Közbeszerzési Döntőbizottság végrehajtható, a felekre kötelező döntéseket hoz, amelyek – amennyiben a döntést nem támadják közigazgatási perrel bíróság előtt – véglegesnek minősülnek. A Döntőbizottság határozataiban különböző jogkövetkezményeket alkalmazhat a jogorvoslati eljárás eredményeképpen.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása esetén már a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt a Kbt.-nek megfelelő eljárásra, illetve az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti. A Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem

kötötték meg, valamint elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését, bírságot szabhat ki.

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti, rövid határidőkkel a szerződéskötési tilalom fenntartása mellett megvalósuló jogorvoslatok jelentős előnye, hogy a megállapított jogsértések jelentős része a jogsértő ajánlatkérői döntések megsemmisítésével reparálható.

Bizonyos jogsértések esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság bírságot köteles kiszabni a jogsértő szervezettel vagy személlyel szemben, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértéseket köteles megállítani, a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt megállapítani, hogy az érintett szerződés nem semmis.

A Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében köteles megállapítani, hogy az eredeti állapot helyreállítható-e. Egyes esetekben a bírságok maximális mértékét is rögzíti a Kbt.

A bírságolásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata javasolt a kiemelt jogszabálysértések esetén; indokolt visszatérni ahhoz a szabályozási megközelítéshez, amely ezek tekintetében minimális, és nem maximális bírságmértékek kiszabását irányozza elő.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a kiszabott bírságokkal kapcsolatban a következő adatokat bocsátotta rendelkezésre:

	2019	2020	2021	2022	2023
Kiszabott bírság mértéke (millió Ft)	776	704	1.111	734	775
Egy jogorvoslatra jutó átlagos bírságmérték (millió Ft)	1,4	1,3	2,0	1,4	1,6
A jogsértést megállapító határozatokra jutó átlagos bírságmérték (millió Ft)	2,3	2,3	3,9	2,0	3,5

Megállapítható, hogy a 2022. évi vizsgálata és az egy jogorvoslati eljárásról, illetve az egy jogsértést megállapító határozatra eső bírságok átlagos összege a 2023. évben ismét emelkedett. Indokolt vizsgálni a bírságok kiszabása tekintetében érvényesülő tendenciákat (például a kérelemre és a hivatalból kezdeményezésre induló eljárásokban kiszabott bírságok, a különböző hivatalból eljárást kezdeményezők által kezdeményezett jogorvoslati eljárásokban kiszabott bírságmértékekben esetlegesen mutatkozó különbségek), és azt is, hogy a bírságolás eléri-e a jogorvoslati szerv által remélt hatást, illetőleg – különösen a közbeszerzési szerződések teljesítésével kapcsolatban kezdeményezett jogorvoslati eljárásokban arányos-e a

feltárt jogszabálysértésekkel. (A kiszabott bírságok tekintetében a Döntőbizottság – az adott tájékoztatás szerint – további nyilvántartásokat nem vezet.)

A Hatóság javasolja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hozzon nyilvánosságra a bírságolás elveit rögzítő tájékoztatót, illetve a bírságolás gyakorlatának részletesebb – a fent felsorolt szempontokra is kitérő – elemzését. Indokolt a számonkérés és a szankcionálás adekvát és konsekvens érvényesítése a közbeszerzési eljárást befolyásoló jogszabálysértések esetén. A tájékoztató elősegíthetné a jogsértések elkerülését, a közbeszerzési szabályoknak megfelelő jogkövető magatartást a jogalkalmazók részéről.

13(b) almutató: A fellebbviteli szerv függetlensége és kapacitása

Ez az almutató a jogorvoslati eljárást vizsgálja, és annak vonatkozásában a méltányos és tisztességes eljárás feltételeit.

Közbeszerzési biztosok

A Közbeszerzési Döntőbizottság pártatlan és független működésének biztosítása érdekében a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat a Közbeszerzések Tanácsa nevezi ki és menti fel, mint ahogy a Tanács bírálja el a közbeszerzési biztosokkal kapcsolatos esetleges összeférhetlenségi ügyeket is. Ugyancsak a tizenhét tagból álló Tanács (amelynek tagjai a Kbt. alapelveit, az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik, érdekeiket érvényesítik, és megtalálhatók közöttük a fontosabb ellenőrző szervek képviselői) határozza meg a Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát.

A közbeszerzési biztosok közszolgálati jogviszonyára a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvényt (Küt.) a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Küt.-ön kívül a Kbt. további összeférhetlen-

ségi követelményeket határoz meg a jogorvoslati ügyekben eljáró döntőbiztosokkal szemben: a közbeszerzési döntőbiztosok – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével – más megbízást nem fogadhatnak el, más keresőfoglalkozást nem folytathatnak, nem lehetnek gazdasági társaságban személyes közreműködésre kötelezett tagok, vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok. A Kbt. értelmében döntőbiztos csak az lehet, aki felsőfokú végzettséggel és legalább három éves szakmai gyakorlattal, valamint közigazgatási, illetve jogi szakvizsgával, vagy közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel, vagy kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik. A döntőbiztosok nem vehetnek részt semmilyen minőségben a közbeszerzési eljárásokban és a kapcsolódó folyamatokban.

A Kbt. rögzíti, hogy a közbeszerzési döntőbiztosok döntéshozataluk során függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően járnak el, döntéseik meghozatalával kapcsolatban nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Döntőbizottság működését a Közbeszerzési Hatóság költségvetéséből biztosítja a Kbt. 192. § (2) bekezdésében foglaltak

szerint. A Közbeszerzési Döntőbizottság a létszámadatok rendelkezésre bocsátása mellett arra a kérdésre nem válaszolt, hogy a létszámot – 2021 óta 26 fő közbeszerzési biztos (ideértve a Döntőbizottság elnökét és elnökhelyettesét is), 1 fő közbeszerzési titkár, valamint 6 fő adminisztratív személyzet – megfelelőnek tartja-e a feladatok ellátására.

Jogorvoslati eljárások díja

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások esetén a kérelmezőnek a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért igazgatási-szolgáltatási díjat kell fizetnie. Az igazgatási-szolgáltatási díj mértékét egy 2023. évi Kbt.-módosítás eredményeképpen már a Kbt. rögzíti. 2023-ban – egyebek mellett az Integritás Hatóság integritásjelentésében tett javaslatot figyelembe véve – a jogalkotó kisebb mértékben állapította meg a jogorvoslati eljárásokért fizetendő igazgatási-szolgáltatási díjat, azonban – amint azt az Integritás Hatóság a módosítási javaslattal kapcsolatban tett észrevételeiben is kifejtette –, a csökkentés mértéke nem tekinthető alkalmasnak arra, hogy kiküszöbölje a jogorvoslati díjak versenykorlátozó hatását (amely versenykorlátozó hatást a Teljesítménymérési Keretrendszerhez kapcsolódó felmérés is alátámasztott). A mérsékelt díjak még mindig a kifejezetten magasak között vannak az Európai Unióban.

Bár a közbeszerzési eljárások indításához kapcsolódó dokumentumok tekintetében az igazgatási-szolgáltatási díjakat a módosítás a felére csökkentette, azok még mindig túlzottan magasak ahhoz, hogy ne jelentsék akadályt a jogsértő, versenykorlátozó feltételeket (lásd különösen alkalmasság, értékelés, szerződéskötési feltételek) tartalmazó közbeszerzési dokumentumok jogorvoslat útján történő vitatásának. Figyelemmel arra, hogy az eljárást indító dokumentumokkal szembeni jogorvoslati ügyek alig fordulnak elő, így ebben a körben a Hatóság indokoltnak tartja az igazgatási-szolgáltatási díj becsült értéktől való függetlenítését, és – több euró-

pai uniós tagállamban is érvényesülő gyakorlatra figyelemmel – legalább ebben az esetben fix összegű, alacsony mértékű díj meghatározását. A nemzeti eljárásrendben például a 300.000 Ft-os alapidíj alkalmazása elfogadható lenne, mint ahogy árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések esetén az uniós eljárásrendben is, legfeljebb az uniós eljárásrendben megvalósított építési beruházásoknál lehet támogatható egy kismértékben magasabban meghatározott díjmérték (például 500.000 Ft) alkalmazása. A kérelmi elemek száma függvényében emelkedő díjak fenntartását általánosságban sem tartjuk megfelelőnek (lásd alább kifejtve), de ez az eljárást indító dokumentumok esetén különösen kifogásolható; a szabályozás további módosítása e körben is szükséges.

Amennyiben az ajánlatkérő az eljárásban biztosította a részekre történő ajánlattételt, és a közbeszerzési eljárásokat megindító felhívások, kapcsolódó közbeszerzési dokumentumok jogszerűtlenné vált azonos előírásai valamennyi vagy több rész tekintetében teljesen azonos módon kerültek előírásra, indokolatlannak tartjuk az előírások vitatására irányuló jogorvoslati kérelmek esetében a jogorvoslati díj többszöri megfizettetését a megtámadott részek számának függvényében.

A Hatóság a keretmegállapodásos eljárások, a dinamikus beszerzési rendszerek, továbbá a keretszerződések esetében szükségesnek látja továbbá (mind az eljárást indító dokumentumokkal, mind a bírálat és értékelés során bekövetkező jogsértésekkel kap-

csolatos jogorvoslatok esetében) egy olyan speciális szabály rögzítését, hogy ne az ajánlatkérő által megadott becsült érték, hanem kizárólag a lehívási/ szolgáltatási kötelezettséggel terhelt (és a felhívásban ekként megjelölt) érték képezze a jogorvoslati díj alapját (és amennyiben ilyen nem kerül a felhívásokban megadásra, a fix alapidj kerüljön csak érvényesítésre).

Az általános (tehát nem az indító dokumentumokhoz kapcsolódó) jogorvoslat esetén a módosítás az igazgatási-szolgáltatási díj maximumán változtatott, azaz a korábbiakkal szemben az uniós eljárásrendben a 25.000.000 Ft helyett 17.500.000 Ft-ban (a felső korlát változása a 3.500.000.000 Ft becsült értéket meghaladó közbeszerzések esetén bír jelentőséggel), a nemzeti eljárásrendben a 6.000.000 Ft helyett 5.000.000 Ft-ban (a díjmaximum az 1.000.000.000 Ft-ot meghaladó értékű építési beruházás, illetve építési és szolgáltatási koncesszió, valamint a 3. melléklet szerinti szolgáltatások megvalósítására irányuló közbeszerzések esetén releváns; árubeszerzések és egyéb szolgáltatásmegrendelések tekintetében az 1.000.000.000 Ft-ot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzések jogszerűen csak uniós eljárásrendben valósíthatók meg) maximálták a megfizetendő igazgatási-szolgáltatási díj összegét; a díj mértéke (a becsült érték 0,5%-a) azonban nem változott.

A csökkentés tehát – különösen az uniós eljárásrendben – csak a kifejezetten nagy értékű közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok esetén érzékelhető, de a klasszikus ajánlatkérők nemzeti eljárásrendbeli árubeszerzéseire és szolgáltatásmegrendeléseire sincs hatással az uniós közbeszerzési értékhatárok elérésére tekintettel. A módosítás hatása – az előzőeket összegezve – marginálisnak tekinthető.

Arra tekintettel, hogy a visszajelzések alapján a közbeszerzésekbe vetett ajánlattevői bizalom erősítésének elengedhetetlen eleme a jogorvoslati jog érvényesíthetősége, valamint arra, hogy Magyarország – európai uniós viszonylatban – változatlanul a gyengén teljesítő országok közé tartozik az egyajánlatos eljárások tekintetében,

a további díjcsökkentés nélkülözhetetlennek tűnik a gazdasági szereplők ajánlattételi hajlandóságának növeléséhez.

A fentiekre figyelemmel a maximális díjmértékek további csökkentését javasolja a Hatóság (például az Ausztriában meghatározott, sávós díjszabáshoz igazodóan). Az azzal kapcsolatos érvet, mely szerint korábban, az alacsonyabban és fix összegben meghatározott igazgatási-szolgáltatási díj időszakában egyes ajánlattevők taktilikai szempontból indítottak jogorvoslatot, és emiatt indokolt a magasabb összegű díjak fenntartása, nem tartja a Hatóság elfogadhatónak, mivel a módosított szabályozás más típusú, strukturális problémákhoz vezetett a közbeszerzési piacon.

A fentiekkel összefüggésben, a Hatóság az igazgatási-szolgáltatási díj összegét a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban az ajánlatkérőkkel szemben átlagosan alkalmazott bírságösszegekre tekintettel is irreálisan magasnak tartja: a jelenlegi gyakorlat alapján egy nagyobb értékű közbeszerzés esetén az ajánlattevő lényegesen magasabb összeget kénytelen kockáztatni jogorvoslati eljárás kérelmezése esetén, mint ami – akár a legsúlyosabb jogsértések esetén is – az ajánlatkérőt fenyegeti.

A Hatóság változatlanul javasolja a kérelmi elemek számától függő szabályozás megszüntetését, általánosságban is. Ugyanakkor az alábbi két garanciális változtatás mellett esetlegesen fenntartható lehet a jelenlegi megközelítés:

- egyfelől az „alap” kategóriába tartozó kérelmi elemek számát indokolt öt kérelmi elemre növelni; számos kérelmezőt akadályoz a három elem, hogy további releváns jogsértéseket megjelöljön,
- másfelől indokolt a Kbt. kérelmi elemre vonatkozó értelmező rendelkezésében egyértelműsíteni, de legalább összkollégiumi állásfoglalásban rögzíteni, hogy az egyazon bírálati cselekménnyel (például az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával) kapcsolatban állított jogsértések egy kérelmi elemet képeznek (függetlenül attól, hogy a kérelmező hány indoklással hivatkozva állítja az adott bírálati

cselekmény jogszerűtlenségét). Az igazgatási-szolgáltatási díj mértékét a közbeszerzési eljárások résztvevői nagy többséggel magasnak tartják, és amint arra a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága által közzétett, „A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2019–2022” című elemzése is megállapítja: „Az elvégzett kérdőíves felmérés eredményei alapján a jogorvoslat kérelmezésétől több tényező jelent visszatartó erőt, amelyek közül a jogorvoslat kimenetelének bizonytalansága és a jogorvoslati díj mértékének együttes hatása jelentős lehet”.

A 2023. évi „A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei” című elemzés ezen két tényező mellett az ajánlatkérővel való hosszabb távú konfliktus lehetőségét emeli ki a jogorvoslati eljárás kapcsán visszatartó erőként. Az ajánlattevői oldal döntése szempontjából tehát az igazgatási-szolgáltatási díj összege jelentős üzleti kockázatot jelent, mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság által alaptalannak ítélt kérelem esetén az igazgatási szolgáltatási díj összege nem jár vissza a kérelmezőnek.

A bizonytalanságot növeli az is, hogy hiába ad helyt a kérelmező valamely (akár a legjelentősebb) kérelmi elemének a Döntőbizottság, ha a megjelölt további kérelmi elemek tekintetében elutasítja azt, a kérelmező a jogorvoslati díjnak az adott – alaptalannak ítélt – kérelmi elemre (kérelmi elemekre) eső részét ebben az esetben is elveszíti, amely ugyan csak jelentős üzleti kockázatot hordoz. Az arányosság elvét sértheti továbbá az, ha a jogsértést elkövető ajánlatkérő – amennyiben a Döntőbizottság alkalmazza a bírság jogkövetkezményt – alacsonyabb bírságot köteles megfizetni, mint amit a kérelmező a jogorvoslati kérelem részleges elutasítása miatt kénytelen viselni.

Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy mivel a Közbeszerzési Hatóság elnöke által kezdeményezett jogorvoslatok többsége a közbeszerzési szerződések ellenőrzésével és módosításával kapcsolatos, az ellenőrző szervek által kezdeményezett jogorvoslatok pedig a jellemzően már szerződéskötéssel lezárt eljárásokat érintik, a hivatalbóli kezdeményezések nem alkalmasak a kérelemre induló, a reparáció lehetőségét biztosító jogorvoslatok helyettesítésére.

Képviselet a jogorvoslati eljárásban

Már a 2023. évben közzétett integritáskockázati jelentésünkben is jeleztük, hogy a kötelező képviselet a jogorvoslati eljárás indítását tovább nehezítheti, még költségesebbé teszi. A tavalyi jelentés elkészítésének időpontjában a képviseletre jogosultak körét a Kbt. még úgy szabályozta, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselet volt kötelező. Figyelemmel a közbeszerzési döntőbiztosok felkészültségére és szakmai tudására, már akkor is az volt a Hatóság véleménye, hogy a kötelező képviseletre vonatkozó elvárás szakmailag nem indokolható.

A tavalyi évben azonban a Kbt. felelős akkreditált szaktanácsadókat érintő módosítása – amint azt a 11(a) al-

mutatóban a közbeszerzési szakma átalakítását érintő részben már bemutattuk – a FAKSZ-ok képviseleti jogát is megszüntette (bár a szaktanácsadói névjegyzék 2026-ig még megmarad), és a jogtanácsosok, valamint az ügyvédek mellett csak az állami közbeszerzési szaktanácsadókat jogosítja fel a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti képviseletre. A módosítás szakmailag teljesen megalapozatlan, alkotmányossági aggályok is felmerülnek a jogelvonás vonatkozásában. A FAKSZ-intézmény jövőbeni kivezetése nem jelenti ugyanis azt, hogy a listán szereplő szakemberek ne lennének ugyanolyan felkészültek a képviseleti feladatok ellátására, mint a megelőző időszakban.

A módosításokat figyelembe véve a Hatóság a korábbiaknál is indokol-

tabbnak tartja a kötelező képviselő megszüntetését (egyébként ez az Európai Unió tagállamaiban sem általános elvárás), illetve minimálisan a képviselő ellátására jogosultak körének soron kívüli kiterjesztését a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanács-

adókra, közbeszerzési szakjogászokra és az egyéb, közbeszerzési tárgyú, felsőfokú szakirányú végzettséget vagy szakképzettséget szerzett szakemberekre (például a közbeszerzési referensekre, közbeszerzési szakreferensekre is).

A jogorvoslati eljárás szabályai

A jogszabályi előírások és – az interjúk visszajelzései alapján is – a jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályok

egyértelműen meghatározottak és nyilvánosan hozzáférhetőek.

Jogorvoslati ügyek elintézésének határideje

A Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyintézési határidő kezdetétől számított tizenöt napon belül köteles a jogorvoslati eljárást befejezni, ha az ügyben tárgyalás tartására nem került sor.

Ez alól a Kbt. két kivételt szabályoz:

- ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben tárgyalást tartott, az ügyintézési határidő kezdetétől számított huszonöt napon belül köteles – a Kbt. 164. § (3) bekezdésben meghatározott ügy kivételével – az eljárást befejezni;
- a Kbt. 164. § (3) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosí-

tása vagy teljesítése, a közbeszerzési eljárás mellőzése ügyében, valamint azon ügyekben, ahol a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása hivatalból indul, és a jogorvoslattal érintett közbeszerzési eljárásban a szerződést már megkötötték, az eljárás megindításától számított hatvan napon belül köteles az eljárást befejezni.

Az ügyintézési határidő egy alkalommal hosszabbítható meg tíz nappal, melyről a feleket értesíteni kell.

A jogorvoslati eljárás átlagos időtartama az elmúlt négy év átlagában 29 nap:

	2019	2020	2021	2022	2023
A jogorvoslati eljárások átlagos időtartama (nap)	27	27	30	29	30

A fenti adatok alapján megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárások időigényét tekintve a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása megfelel a hatékony és gyors jogorvoslat követelményének. Ugyanakkor, amint az korábban már említésre került, az ügyintézési határidő nem a kérelem vagy kezdeményezés beérkezését követő naptól, hanem attól az időponttól

számít, amikor a közbeszerzéssel vagy a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes irat a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz hiánytalanul beérkezett.

További elemzést igényel, hogy a jogorvoslati kérelem, illetőleg kezdeményezés beérkezésétől számítva ténylegesen hány napon belül zárulnak le a döntőbizottsági eljárások.

Közbeszerzési Döntőbizottság megítélése

Amint arról fentebb már szó esett – a Kbt. garanciális előírásként – Közbeszerzési Döntőbizottság pártatlan és független működésének biztosítása érdekében rögzíti, hogy a Közbeszerzési

Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat a Közbeszerzések Tanácsa nevezi ki és menti fel, mint ahogy a Tanács bírálja el a közbeszerzési biztosokkal kapcso-

latos esetleges összeférhetetlenségi ügyeket is. A teljes magyar közbeszerzési intézményrendszerhez hasonlóan, érzékelhető a bizalom erősítésének szükségessége az intézményrendszer és a jogorvoslat működtetése terén is.

Fontos hangsúlyozni, hogy a döntőbiztosok szakmai tudása, felkészültsége tekintetében kifogás, észrevétel nem merült fel. Ezen szakértelem a közbeszerzési rendszer működésének lényeges biztosítója.

13(c) almutató: A fellebbviteli szerv határozatai

Ez az almutató azt értékeli, hogy a fellebbviteli szerv mennyire független a rendszer többi részétől annak biztosítása érdekében, hogy döntései mentesek legyenek a beavatkozástól vagy az összeférhetetlenségtől.

Közbeszerzés témájú közigazgatási perek

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási per indítható; a perindítás joga a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján valamennyi a hivatalbóli eljárás kezdeményezésére jogosultat illeti, azaz a jogalkotó a felperesi perpozíciót valamennyi hivatalbóli kezdeményezőre kiterjesztette.

A közigazgatási per megindításának indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelt, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését a Kbt. szabályaira tekintettel. A közbeszerzési közigazgatási perek a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe tartoznak.

A Fővárosi Törvényszék ítélete ellen, amennyiben közbeszerzési ügyben a bíróság él a megváltoztatási jogával, fellebbezésnek van helye, amelyet a Fővárosi Ítéltábla bírál el. A Fővárosi Törvényszék és a Fővárosi Ítéltábla a Döntőbizottság határozataival kapcsolatos közbeszerzési ügyekben hozott ítéleteivel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmeket a Kúria bírálja el.

A beérkezett adatok alapján megállapítható, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésével szemben indított közigazgatási perek aránya az összes jogorvoslat arányát figyelembe véve éves szinten 10–15% között mozog,

ami nem tekinthető magas aránynak. Ebben ugyanakkor a jogalkalmazói visszajelzések alapján jelentős szerepe lehet annak is, hogy a bírósági felülvizsgálat során már nem érvényesül a szerződéskötési moratórium, azaz az ajánlatkérő a Döntőbizottság döntését követően megkötheti a közbeszerzési szerződést, emiatt kevésbé vonzó a jogorvoslatot kérelmező felek számára a bírósági felülvizsgálat igénybevétele.

A Hatóság javasolja, hogy a bírósági felülvizsgálat során a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás felfüggesztése kérhető legyen, és az ezzel kapcsolatos bírósági döntéssel szemben legyen lehetőség rendes jogorvoslattal élni.

A bírósági felülvizsgálat adatai alapján megállapítható, hogy a bíróságok szívesebben élnek a hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás, mint a megváltoztatás eszközével. A bíróságok ítéletei az ügy szempontjából releváns információkon alapulnak.

Az interjúk és felmérések eredményeképpen arra lehet következtetni, hogy – az e téren tapasztalattal nem rendelkező válaszadókat leszámítva – a bíróságok pártatlansága és függetlensége tekintetében is inkább pozitív véleményt fogalmaztak meg a válaszadók. A bírák közbeszerzési felkészültsége további vizsgálatot igényel.

Előzetes döntéshozatali kérelmek előterjesztése

A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseivel összefüggésben három esetben kezdeményeztek a bíróságok előzetes döntéshozatali eljárást még a 2017. évben (C-496/2018., D-497/2018. számú egyesített ügyek, C-263/2019.) Azóta előzetes döntés-

hozatali eljárást a magyar jogorvoslati intézményrendszer nem terjesztett elő. A Közbeszerzési Döntőbizottság részéről előzetes döntéshozatali kérelem Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozása óta nem került előterjesztésre.

Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek elérhetősége

Rendszerint a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi és nem érdemi eljárást lezáró döntései egyaránt – teljes terjedelemben – megfelelő határidőben elérhetőek a Közbeszerzési Hatóság portálján (az előforduló kivételek okának tisztázása szükséges). A határozatok kapcsán az a tény is közzétételre kell hogy kerüljön, hogy a döntést támadták-e keresettel.

Amint az ügy lezárul, a Közbeszerzési Döntőbizottság közzéteszi a jogerős bírósági ítéletet is, ugyanakkor azok kereshetősége nehézkes, és nem is jelenik meg minden bírósági ítélet közvetlenül az adott döntőbizottsági ügy adatai között. A közbeszerzési szereplők elégedettek a határozatok elérhetőségével, azonban a bírósági ítéletekkel kapcsolatban az interjúalanyok részéről felmerült, hogy segíthetné az ítéletek áttekintését egy önálló adatbázis létrehozása.

Ami a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai körében történő keresési lehetőséget illeti: figyelemmel arra, hogy a keresőfelületek fejlesztése a 2023. évben nem valósult meg, a Hatóság továbbra is fenntartja azon – a közbeszerzési jogalkalmazók részéről érkező észrevételen alapuló – javaslatát, hogy indokolt lenne az alkalmazás javítása annak érdekében, hogy megbízhatóan lehessen keresni a határozatok, ítéletek egyes jellemzőire (tárgyakra, megsértett jogszabályi

rendelkezésekre stb.) A 2023. évben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak keresőfelületén is bevezetésre került a Captcha alkalmazás, amely lassítja a határozatok elérését. Javasolt egyéb, kevésbé korlátozó megoldások alkalmazása, amelyekkel ugyancsak elérhető az informatikai biztonsággal összefüggő kockázatok csökkentése.

A keresőfelület elősegíthetné a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak könnyebb követhetőségét, mivel – a jogalkalmazók visszajelzései alapján – a jogorvoslati eljárásokban a felek gyakran hivatkoznak a releváns döntőbizottsági, illetve bírósági döntésekre (illetőleg a felsőbb bírósági joggyakorlatot maga a Közbeszerzési Döntőbizottság is gyakran hivatkozza határozataiban).

A Hatóság javasolja továbbá, hogy a közbeszerzési jogorvoslati eljárások keresőfelületével összefüggésben elkészített adatlapokon kerüljenek megjelölésre a megsértett vagy vizsgált jogszabályi rendelkezések, ezzel is elősegítve a döntésekben való hatékonyabb keresést.

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

Összkollégiumi állásfoglalás

A Kbt. 168. §-a rendelkezik a Közbeszerzési Döntőbizottság döntés-

hozatala egységének biztosítása érdekében az összkollégiumi állás-

foglalás 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 az összkollégiumi állásfoglalások számának növelésére, ugyanis azok jelentős segítséget nyújtanak egyes összetettebb jogkérdésekben a jogszerű megoldások megismerésében. Mivel feltételezhető, hogy az összkollégiumi állásfoglalá-

ások kiadására vonatkozó szabályok egyszerűsítése elősegíthetné azok kiadását, a Hatóság javasolja a szabályok átalakítása során annak biztosítását, hogy az állásfoglalásokban kizárólagosan a Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja érvényesülhessen.

Említést érdemel, hogy az elmúlt időszakban a Közbeszerzési Hatóság honlapján többször megjelentek elvi jelentőségű bírósági ítéletek kiemelt megállapításai. Javasolt lenne, hogy ezen hírekből közvetlenül is legyenek elérhetőek a hivatkozott ítéletek.

MAPS 14. mutató: Etikai és korrupcióellenes intézkedések

A mutató összefoglalása

Ez a mutató értékeli i) a közbeszerzési rendszerhez kapcsolódó korrupcióellenes intézkedések jellegét és hatályát, valamint ii) azok gyakorlati végrehajtásának és kezelésének módját. Ez a mutató azt is értékeli, hogy a rendszer

erősíti-e a nyitottságot, és kiegyensúlyozza-e az érdekelt felek érdekeit, valamint hogy a magánszektor és a civil társadalom támogatja-e az integritásáról ismert közbeszerzési piac létrehozását.

Megállapítások

A korrupcióellenes intézkedések általánosságban magas színvonalúak: a jogszabályok tartalmazzák a jogellenes gyakorlatok meghatározását és a megfelelő szankciókat. A korrupciós ügyek vonatkozásában az eljáró hatóságok hatékonysága meghaladja az átlagot, és a korrupciós bűncselekmények tekintetében a helyzet nem tér el lényegesen az európai átlagtól, ugyanakkor a közvélemény korrupcióérzékelése a statisztikák által felrajzolt képtől mégis jelentősen eltér. Ennek hátterében egyrészt a korrupciónak a média és közvélemény általi, a jogszabályi definíciónál tágabb értelmezése áll, másrészt viszont

az, hogy a korrupciós bűncselekmények esetében alacsony a bejelentési hajlandóság. Ez utóbbi a vizsgált közbeszerzési rendszer esetében a kellő ismeretek hiányából, a rendszer, illetve az eljáró intézmények iránti bizalmatlanságból, és az esetleges retorzióktól való félelemből fakad. Ezzel is összefügg az a megállapítás, hogy a közbeszerzés terén dolgozó köztisztviselők, szakemberek között a rendszeres, illetve kötelező etikai, integritási, csalásmegelőzési és korrupcióellenes oktatásban részt vevők köre jelenleg nem kellően széles, ezért szükséges a képzési rendszer áttekintése és bővítése.

A közbeszerzési rendszerben a korrupcióellenes intézkedések tekintetében a lényegi hiányosság a meglévő jogszabályi keret végrehajtásának alacsony hatékonysága, elsősorban az ellenőrzési rendszer 12. mutatójánál összefoglalt jellemzőiből eredően. Ugyan a rendszerben számos korrupcióellenes eljárás létezik, de ezek nincsenek egy egységes, kockázatalapú, összehangolt rendszerben szisztematikusan alkalmazva. Ezen túlmenően a közbeszerzésre vonatkozó keretrendszer nem szabályoz egyes, integritással kapcsolatos szempontokat: így például nem kötelező a csalásra, korrupcióra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó szabályokat beilleszteni a közbeszerzési szerződésekbe, az ajánlatkérői oldalon pedig nem hatékony a

kizáró okokkal kapcsolatos ellenőrzés. Az államigazgatási szervek integritás-irányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet fontos előrelépést jelentenek az integritásalapú működés megteremtésében általánosságban és a közbeszerzés területén is. Mindkettő alkalmazásában ugyanakkor hiányosságok vannak, a megfelelés továbbra is csekélylistán alapul. Ugyancsak lényeges hiányosság a rendszer hatékonysága szempontjából, hogy integritási rendszerek működtetése jelenleg csak az ajánlatkérői oldali szereplőkkel szemben elvárás.

A 14. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

A vagyonyilatkozat-tételi rendszer ellenőrzése nem hatékony, a kötelezettség megsértésére vonatkozó szankciók nem kellően elrettentőek, hatékonyak és arányosak.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Magas.

AJÁNLÁSOK

Üdvözlendő, hogy az Igazságügyi Minisztériumtól kapott tájékoztatás és az NKS 2024–2025 alapján folyamatban van a vagyonyilatkozati rendszer szabályozásának (beleértve például a szankciós rendszert is) felülvizsgálata, azonban továbbra is fenntartja a Hatóság az eseti Vagyonyilatkozati Jelentésben³⁵ foglaltakat, miszerint többek között

- szükséges a vagyongyarapodási vizsgálatok alkalmazási területének kiterjesztése a korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére,
- szükséges a jogkövetkezmények szigorítása a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megsértése esetére,
- szükséges egy dedikált központi ellenőrző szervezet létrehozása a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére, amely ellenőrzései során figyelembe veszi az adott vagyonyilatkozatok kockázati besorolását, valamint automatikus adatkapcsolatokkal rendelkezik különböző adatbázisokhoz.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Hiányos a közbeszerzési rendszerhez kapcsolódó integritási képzési rendszer közbeszerzési szakemberek számára.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Az integritási témákkal kapcsolatos rendszeres, kötelező képzési kínálat bővítése a közbeszerzési szakemberek számára, a szélesebb körű etikai és integritási képzések kiegészítéseként.

³⁵ https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2023/12/Integritas_Hatosag_Vagyonyilatkozatok_Eseti_Jelentes_2023-1.pdf

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Az ajánlatkérői oldalon közbeszerzésekkel foglalkozó munkatársak körében gyakran nincs kellő felkészültség a kizáró okok azonosítására. Nem működik az összeférhetetlenségre vonatkozó módszeres, kellő mélységű ellenőrzés és preventív tevékenység, a közbeszerzési ellenőrzési rendszernek pedig nem képezi részét ezen tevékenység vizsgálata.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Indokolt az összeférhetetlenségi nyilatkozatok ellenőrzéséhez ellenőrzési rendszert társítani, és az erre vonatkozó előírásokat az ajánlatkérők közbeszerzési szabályzatában rögzíteni.

Ajánlattevő gazdasági szereplő tekintetében a cégkapcsolati háló, kapcsolt vállalkozások, valamint a tulajdonosok, vezető tisztségviselők egyéb érdekeltségei kötelező ellenőrzésének előírása.

Hatékony útmutatók és eszközök kidolgozása, valamint a jelenleginél hatékonyabb és szélesebb körben kötelező képzési és továbbképzési program ajánlatkérői oldalon dolgozó közbeszerzési szakemberek számára.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Integritási rendszerek működtetése csak ajánlatkérői oldalon elvárás. Az ellenőrzési rendszer erősítésre szorul az Intr. és a Gtbr. alkalmazásának belső és külső ellenőrzése vonatkozásában, az integritás-tanácsadó, illetve megfelelési tanácsadó intézményei nem kellően erősek.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Integritási rendszerek működtetésére vonatkozó kötelező elvárás ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is a közbeszerzésben való részvételhez.

Kockázatalapú és mélyebb – nem csupán a formális megfelelésre fókuszáló – ellenőrzési módszertan kidolgozása az Intr. és a Gtbr. alkalmazása tekintetében. Oktatási anyagok és útmutatók kidolgozása a fő érintett felek részére az adott szervezetre szabott integritási eszközök kidolgozásához. Belső ellenőrök folyamatos továbbképzése, a versenyszférában meglévő tapasztalatok rendszeres megosztása a közsféra belső ellenőreivel a továbbképzés és szakmai szervezetek (BEMSZ) keretén belül. Korábban mélyebb tartalmú külső ellenőrzés (ÁSZ) és hatékonyabb visszacsatolás.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Nem kötelező a csalásra, korrupcióra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó szabályokat beilleszteni a közbeszerzési szerződésekbe.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

A közbeszerzési dokumentációba a korrupcióra, csalásra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések kötelező beépítése. Ennek megfelelően az ajánlatkérők és ajánlattevő gazdasági szereplők által alkalmazandó releváns jogszabályok, útmutatók módosítása.

14(a) almutató: Tiltott gyakorlatok, összeférhetetlenség és a kapcsolódó felelősségek, elszámoltathatóságok jogi meghatározása és szankciók

Az almutató azt vizsgálja, hogy léteznek-e olyan jogi rendelkezések, amelyek meghatározzák a csalárd, korrupt és egyéb tiltott gyakorlatokat, és meghatározzák az ilyen gyakorlatokat folytató kormányzati alkalmazottak, magánszemélyek vagy cégek felelősségét és szankcióit.

Közbeszerzések terén tiltott gyakorlatok, kizáró okok

A közpénzek és a nemzeti vagyon kezelése során az átlátható állami működést és a közélet tisztaságát, valamint általánosságban a megelőzésalapú szemlélet alkalmazását, mint a jó kormányzásnak és a jó közigazgatásnak az alapelveit Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) rögzíti. A csalás, a korruptió, a pénzmosás, a versenyt korlátozó magatartás és a közbeszerzéseket érintő egyéb tiltott gyakorlatok meghatározását, valamint ezek tilalmát jogszabályok rögzítik. A közbeszerzések terén a kötelező kizáró okokra vonatkozó szabályokat a Kbt. 62. §-a, a fakultatív kizáró okokat pedig a Kbt. 63. §-a tartalmazza az ajánlattevő, a részvételre jelentkező, az alvállalkozó vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetek vonatkozásában. A Kbt. 62. §-ban meghatározott abszolút kizáró okok fennállása esetén az érintett – nem öntisztázott – gazdasági szereplőt minden egyéb körülménytől függetlenül ki kell zárni a közbeszerzési eljárásból. A kizáró okok olyan büntetőjogi tényállásokkal állnak összefüggésben, amelyek között számos a gazdasági szereplők integritását érinti, pl. csalás, korruptió, pénzmosás vagy egyéb bűncselekmények, az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatának jogtalan befolyásolása, versenyjogi jogsértés (pl. kartell) vagy összeférhetetlenségi helyzet fennállása.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés a) pontjának integritással kapcsolatos kizáró okokra vonatkozó rendelkezései a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régibb Btk., hatálytalan: 2013. VII. 1-jétől) XV. fejezet VII. címére (A közélet tisztasága elleni bűncselekmények), XVII. fejezetére (Vagyon elleni bűncse-

lekmények), valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (Btk.) meghatározott korruptiós bűncselekményekre, a költségvetési csalásra és a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekményére hivatkoznak. A Btk. a XXVII. fejezetben szabályozza a korruptiós bűncselekményeket, amelyek a vesztegetés (Btk. 290. §), a vesztegetés elfogadása (Btk. 291. §), a hivatali vesztegetés (Btk. 293. §), a hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §), a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 295. §), a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 296. §), a befolyás vásárlása (Btk. 298. §), a befolyással üzérkedés (Btk. 299. §), valamint a korruptiós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (Btk. 300. §). A Btk. szabályozása megkülönbözteti a működéssel, illetve befolyással kapcsolatos, a hivatalos személlyel, gazdálkodó szervezettel vagy hatósági eljárással összefüggő, az aktív, illetve passzív, valamint a hazánkban és külföldön elkövetett korruptiós bűncselekményeket. A költségvetési csalás bűncselekményi tényállása a Btk. 396. §-ában került szabályozásra, míg a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekményt a Btk. 420. §-a szabályozza.

A Kbt. 62. §-a szerinti kötelező kizáró okok egyaránt vonatkoznak a gazdasági szereplőre, és a gazdasági szereplő vezető tisztségviselőjére, felügyelőbizottságának tagjára, cégvezetőjére vagy gazdasági társaság egyedüli tagjára, amennyiben vele szemben a fent meghatározott valamely bűncselekmény miatt az elmúlt

öt évben jogerős ítéletet hoztak, és a büntetett előélethez fűződő hátrányok alól nem mentesült.

A csalás, a korrupció és más, a közbeszerzés terén tiltott gyakorlatok fogalmának meghatározásai egyéb normatív jellegű aktusokban is megtalálhatók, azonban ezek helyenként általánosak, és nincsenek minden esetben összhangban a hatályos jogszabályokkal. Így például a 2021–2027 programozási időszakra, valamint a helyreállítási és ellenálló képességi terv végrehajtására vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégia³⁶ korrupcióra vonatkozó meghatározása rendkívül általános („minden hatalommal való visszaélés magáncélból”), míg ugyanezen dokumentum a csalás meghatározására az (EU) 2017/1371 irányelv szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalm meghatározását³⁷ alkalmazza. Az NKS 2024–2025, és az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv 2024. február 14-én került közzétételre, amelyben a korrupció fogalma szintén rendkívül általános („a más célra kapott hatalommal való visszaélés magáncélból”), míg a csalás fogalmi meghatározása már konkrétabb és más jogszabályokra hivatkozik [„a Btk. 373. §-a szerinti bűncselekmény, továbbá minden az (EU) 2017/1371 irányelv 3. cikke (2) bekezdése szerinti szabálytalanság”].

A releváns jogszabályok közé tartozik továbbá az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet, a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (Panasztv.), a köztulajdonban álló gaz-

dasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet, valamint a vagyonyilatkozatokkal összefüggésben az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény is. A vizsgált területen fontos változást hozott az Integritás Hatóságot és a Korrupcióellenes Munkacsoportot létrehozó Eufetv., amelynek célja az európai uniós források felhasználását és annak ellenőrzését ellátó intézményrendszer hatékonyságának növelése, összhangban az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti eljárás keretében javasolt intézkedésekkel. Az Eufetv. nem alkalmaz a korrupcióra vonatkozó önálló fogalom meghatározást, a „korrupció” és a „korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények” fogalompárost használja. Az Integritás Hatóság feladatellátásával összefüggésben még tágabban a „csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság” felsorolást alkalmazza. A Korrupcióellenes Munkacsoport feladatait meghatározó 50. § (1) bekezdése pedig az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (2) bekezdése szerinti korrupt gyakorlatokra, az Egyesült Nemzetek Szövetsége Korrupció Elleni Egyezményének III. fejezetében foglalt bűncselekményekre, valamint a Btk. XXVII. fejezetében foglalt bűncselekményekre utal.

³⁶ https://www.palyazat.gov.hu/csalas_es_korrupci_elleni_strategia

³⁷ Az (EU) 2017/1371 irányelv szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásnak minősülnek a következők:

A kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:

- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása;

A bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:

- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

Az Európai Bizottság 2023. május 3-án irányelvjavaslatot³⁸ terjesztett elő, amely a korrupció elleni büntetőjogi intézkedések harmonizálását célozza – egyebek mellett – az alábbi intézkedések útján:

- A korrupció megelőzésének fokozása, az integritáskultúra kialakításának ösztönzése;
- A harmonizált bűncselekmények közé tartozna a pénzeszközökkel való visszaélés, a kereskedelmi befolyás, a hivatali visszaélés, a jogellenes gazdagodás és az igazságszolgáltatás akadályozása korrupciós ügyekben;
- A már harmonizált vesztegetésen kívül további korrupciós bűncselekményekre is közös fogalommeghatá-

rozások bevezetése (például a hűtlen kezelés, a befolyással való üzérkedés, a hivatali visszaélés, az igazságszolgáltatás akadályozása, a korrupciós bűncselekményekhez kapcsolódó tiltott meggazdagodás, stb.);

- A különböző bűncselekményekre vonatkozó, összehangolt minimális büntetőjogi szankciók és büntetési tételek bevezetése;
- A korrupciós bűncselekmények büntethetőségére vonatkozó elévülési idő tartamának növelése és összehangolása;
- A korrupció elleni küzdelemhez a bűnüldöző szervek és az ügyészek részére megfelelő nyomozati eszközök és erőforrások biztosítása.

A Kbt. összeférhetetlenségre vonatkozó szabályainak változása

Az Eufetv. 81. §-a újraszabályozta a Kbt. – 14(b) almutató alatt részletesebben is tárgyalt – összeférhetetlenségi szabályait az Európai Unió jogával való teljesebb összhang megteremtése érdekében. A Kbt. módosítása egyértelművé tette, hogy az ajánlatkérő általános kötelezettsége az összeférhetetlenségi helyzet megelőzése, feltárása és bekövetkezése esetén annak orvoslása. Az előzőeken túl rögzítésre kerültek az ajánlatkérőt terhelő kötelezettségek, illetve az összeférhetetlenség általános szabálya, valamint a vélelmezett összeférhetlenségi esetkörök, amelyeknél jellemzően felmerül az érintett személyek pártatlanságának sérelme. Ennek érdekében az ajánlatkérő nevében eljáró és az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személyek kötelesek összeférhetlenségi nyilatkozatot tenni valamennyi közbeszerzési folyamathoz kapcsolódóan, amelyben részt vesznek. Összeférhetlenségi kockázat felmerülése esetén az ajánlatkérő kötelezettsége az összeférhetetlenség fennállásának vizsgálata.

Az új szabályozás megtartotta a közjogi méltóságok kizárására vonatkozó, 2015-ben bevezetett szabályokat, illetve rögzítette az összeférhetetlenség általános következményeit, valamint a következményeket arra az esetre is, ha adott gazdasági szereplő részt vett az eljárás előkészítésében. Az új összeférhetetlenségi szabályokat elemző Közbeszerzési hatósági útmutató közvételre került,³⁹ annak átdolgozása folyamatban van.

A Kbt. rendelkezésein túl további, összeférhetetlenségre vonatkozó részletszabályok találhatók több, a közbeszerzéseket is érintő jogszabályban és kormányrendeletben is. Így például a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában a jogviszony létrejöttét, tartalmát, megszűnését a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) szabályozza, és ez a jogszabály tartalmazza a hivatásetika és összeférhetetlenség szabályozását, valamint áttételesen a közszektor és a magánszektor közötti forgóajtó-jelenséget korlátozó rendelkezéseket is a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában. A jogviszony megszűnését köve-

³⁸ Az irányelv a tervek szerint a 2003/568/IB tanácsi kerethatározat helyébe lép, amely a magánszektorra érintő korrupció büntethetőségére vonatkozó követelményeket állapítja meg, valamint az EU tisztviselőit vagy az EU-tagállamok tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló 1997. évi egyezmény helyébe lép. Emellett módosítaná a PIF-irányelvet (2017/1371 irányelv) is. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234>

³⁹ <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-osszeferhetlensseggel-kapcsolatban/>

tően esetlegesen felmerülő összeférhetetlenségi esetekre és a kapcsolódó kockázatok kezelésére vonatkozóan ugyanakkor nincsenek szabályok, ami növeli a forgóajtó jelenség kockázatát. Az érintettekkel folytatott interjúk alapján a csalás- és korrupcióellenes stratégia megvalósulásának a közbeszerzés vonatkozásában jelentős gátja, hogy az ajánlatkérői oldalon egyrészt a gyakorlatban nem működik ilyen irányú, rendszeres preventív tevékenység, másrészt a közbeszerzési ellenőrzési rendszernek nem képezi részét ezen tevékenység meglétének és hatékonyságának vizsgálata.

Az összeférhetetlenségre és a verseny tisztaságának sérelmére vonatkozó rendelkezések alkalmazását nehezíti, hogy az ajánlattevő gazdasági szereplő kapcsolt vállalkozásait, valamint a tulajdonosok, vezető tisztségviselők egyéb érdekeltségeit nem ellenőrzik kellő hatékonysággal. Így például a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerint a közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérők kötelesek ellenőrizni a céginformációs és az elektronikus cégeljárásban közreműködő szolgáltatótól (céginformációs szolgálat) ingyenesen, elektronikusan kérhető cégjegyzékadatokat, ugyanakkor arra

vonatkozóan nincs előírás, hogy kötelező jelleggel a cégkapcsolati hálót is ellenőrizték, a cégjegyzék adatokon felül. Ehhez kapcsolódóan ugyanakkor kiemелendő, hogy az összeférhetetlenségre vonatkozó új, fent hivatkozott szabályok szerint az ajánlatkérő oldalán eljáró személyekre vonatkozó összeférhetetlenségi nyilatkozatok ki kell, hogy terjedjenek az ajánlattevők, részvételre jelentkezők, alvállalkozók és alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetek tagjaira, vezető tisztségviselőire, felügyelőbizottsági tagjaira, cégvezetőire, és alkalmazottjaira. Szignifikáns gyakorlat hiányában a Kbt. összeférhetetlenségre vonatkozó új előírásainak a gyakorlati tapasztalatai elemzésére a későbbiekben kerülhet sor.

Az összeférhetetlenségre és a verseny tisztaságának sérelmére vonatkozó rendelkezések alkalmazását az is nehezíti, hogy gyakran nincs megfelelő szakmai kapacitás, és nem állnak rendelkezésre további, kellően hatékony útmutatók és eszközök (pl. tényleges tulajdonos-adatbázis) az ajánlatkérőknél. Végezetül a csalás- és korrupcióellenes stratégia megvalósulásához nélkülözhetetlen, hogy az összehangolt integritási (compliance) rendszerek működtetése ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is kötelező elvárás legyen a közbeszerzésben való részvételhez.

14(b) almutató: Tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések a közbeszerzési dokumentumokban

Az almutató azt értékeli, hogy a törvény és a rendeletek milyen mértékben kötelezik az ajánlatkérő szervezet arra, hogy a közbeszerzési és szerződési dokumentációban a törvényben meghatározottak szerint hivatkozzanak a csalásra, a korrupcióra és egyéb tiltott gyakorlatokra, az összeférhetetlenségre és az etikátlan magatartásra. Az utasítások tartalmazhatnak olyan követelményt, hogy az ajánlattevők önnnyilatkozatot adjanak ki, amelyben biztosítják, hogy az ajánlattevő nem vett részt tiltott gyakorlatokban, és nem indítottak ellene büntetőeljárást, vagy nem ítélték el csalás, korrupció vagy egyéb tiltott gyakorlatok miatt.

Az összeférhetetlenség megfelelő szabályozása tágabb értelemben a jó kormányzás, a közbeszerzés területén pedig a tisztességes verseny alapvető feltétele. Magyarország uniós tagsá-

gából következő jogharmonizációs kötelezettség alapján a közbeszerzési jogalkotást össze kell hangolni a közösségi joggal és közbeszerzési szabályokkal, a hazai szabályozást pedig az

uniós szabályokkal összhangban kell értelmezniük a jogalkalmazóknak. Az uniós költségvetéshez kapcsolódóan a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó uniós összeférhetlenségi szabályokat az Európai Unió 2018. augusztus 2-án hatályba lépett költségvetési rendeletének 61. cikke tartalmazza.⁴⁰

Ezek a szabályok minden esetben alkalmazandóak, amikor uniós forrás kerül felhasználásra. A 2014/24/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, 2014/25/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről meghatározza, hogy a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan milyen összeférhetlenségi előírásokat kell figyelembe venni. Ezenfelül a hazai szabályozásnak meg kell felelnie a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization) Kormányzati Beszerzési Megállapodásában⁴¹ (Agreement on Government Procurement – GPA) foglaltaknak is.

Az összeférhetlenséggel kapcsolatos jogszabály-módosítások a 14(a) almutató keretében kerültek bemutatásra. A módosított szabályok alkalmazása tekintetében kiemelés érdemel, hogy – amint arra a módosítás miniszteri indokolása is utal – „Az Európai Bizottság Iránymutatása az összeférhetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről” című 2021/C 121/01 közleménye az uniós források felhasználásával összefüggésben (2021. évi bizottsági közlemény az összeférhetlenség értelmezéséről) arra hívja fel a figyelmet, hogy az összeférhetlenségi nyilatkozatok alkalmazása akkor hatékony, ha azokhoz a hamis nyilat-

kozatok 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 valóságtartalma ellenőrzésének módjáról az ajánlatkérő a közbeszerzési szabályzatában rendelkezhet.

A Hatóság álláspontja szerint az összeférhetlenségi helyzetek megelőzésével, feltárásával és kezelésével kapcsolatos uniós elvárások teljesítéséhez az előzőek érvényesítése szükséges, ezért nélkülözhetetlen az ajánlatkérők részéről – közbeszerzési szabályzatba rögzítetten – az összeférhetlenséggel kapcsolatos ellenőrzésre vonatkozó előírások rögzítése.

Figyelemmel továbbá arra, hogy mivel az összeférhetlenségi szabályok rendszere összetett, az érintettek megfelelő tájékoztatása és képzése szükséges annak érdekében, hogy képesek legyenek az összeférhetlenségi helyzetek azonosítására és a megfelelő tartalmú nyilatkozatok megtételére, továbbá ajánlatkérői oldalon a jelzett összeférhetlenségi kockázatok feltárására, kezelésére.

Az összeférhetlenséggel érintettek tekintetében javasolt továbbá a jogalkotó részére az egységesebb megközelítés, azaz a Kbt. 25. § (6) bekezdésében felsorolt személyek vonatkozásában a „közös háztartásban élő hozzátartozók” helyett a Kbt. 25. §-ában egyébként használt „hozzátartozók” fogalom alkalmazása.

⁴⁰ 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 szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 számú rendelete. Megtekinthető a következő internetcímen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>

⁴¹ WTO, Agreement on Government Procurement. Megtekinthető a következő internetcímen: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

A közbeszerzésben alkalmazott tiltott gyakorlatokra vonatkozóan nincsenek egyértelmű és átfogó meghatározások. A közbeszerzési dokumentumok tartalmát a Kbt. nem határozza meg, így nem írja elő csalásra, korrupcióra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó nyilatkozatok közbeszerzési szerződésekbe való beillesztésének kötelezettségét sem. Ilyen tartalmú nyilatkozatok nem képezik részét a Pályázati portálon elérhető Közbeszerzési

Dokumentumok között szereplő nyilatkozatmintáknak sem.⁴² Annak ellenére, hogy a jogszabály nem tartalmaz konkrét követelményeket, a közbeszerzési dokumentumok esetenként már tartalmazznak tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezéseket. Hasonlóképpen a korrupcióellenes záradékok nem képezik kötelező részét a dokumentációnak, ennek kötelező jellegű alkalmazását javasolja a Hatóság.

14(c) almutató: Hatékony szankciók és végrehajtási rendszerek

Az almutató a jogszabályok alkalmazására, és annak a gyakorlatban való alátámasztására vonatkozik.

Korrupciós bűncselekmények észlelésének a bejelentése

A KH és az ajánlatkérő köteles haladéktalanul jelenteni az illetékes szerveknek minden olyan korrupciós esetet vagy erre irányuló kísérletet, amelyet az ajánlattevő vagy az ajánlatkérő képviselője követett el. Hasonló követelményt tartalmaz a másodlagos jog. Nem teljesen egyértelmű azonban, hogy a gyakorlatban hogyan kell teljesíteni ezt a követelményt. Ezenkívül a jogellenes gyakorlatok, korrupciós bűncselekmények és egyéb visszaélések bejelentésére vonatkozó általános szabályok is alkalmazandók. Ezekről a Btk., a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.), a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (új Panasztv.), és egyéb normatív aktusok is rendelkeznek, mint például az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, és az Eufetv. Az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztika (röviden: ENYÜBS) adatai évenkénti bontásban, a Btk. fejezetei és tényállásai alapján csoportosítva nyilvánosan elérhetők a Legfőbb Ügyészség weboldalán, jelenleg a 2023-as évvel

bezáróan. Az ENYÜBS nem tartalmaz információt arra vonatkozóan, hogy a korrupciós bűncselekmények mekkora hányada kapcsolódik közbeszerzéshez, így erre vonatkozóan a Hatóság nem tudott megállapítást tenni. A Hatóság rendelkezésére álló adatok alapján megállapítható, hogy a kezdeményezett eljárások száma növekvő tendenciát mutat évről évre (2020: 271, 2021: 358, 2022: 357, 2023: 384), melyek közül a vesztegetés miatt indult eljárások száma nőtt a legnagyobb mértékben (2020: 58, 2021: 103, 2022: 126, 2023: 160).

A Legfőbb Ügyészség 2023. évi adatai szolgáltatása alapján a korrupciós ügyek felderítésében az eljáró hatóságok hatékonysága meghaladja az átlagot, mivel a korrupciós bűncselekmények miatt tett feljelentések elutasítási aránya kisebb, mint az átlagos feljelentéselutasítási arány, valamint a korrupciós bűncselekményekre vonatkozóan az eljárások megszüntetésének és a vádemeléssel befejezett ügyeknek az aránya jelentősen kedvezőbb, mint a teljes bűncselekményi kör tekintetében. Ez a statisztika valóban kedvező képet mutat az eljáró ható-

⁴² Megtekinthető a következő internetcímen: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectid=64507>

ságok hatékonyságáról, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a korrupciós bűncselekménnyel érintett ügyek felderítése során titkos információgyűjtés alkalmazható, ami a felderítés leghatékonyabb eszköze. A fentiek, valamint a 14(a) és 14(b) almutatóknál kifejtettek alapján megállapítható, hogy a feltárt korrupciós bűncselekmények számaránya tekintetében a magyarországi helyzet nem tér el lényegesen az európai átlagtól. Fontos megjegyezni azonban, hogy a korrupcióérzékelés ezzel nincs összhangban, többek között a statisztika használhatóságának fentiekben kifejtett korlátai miatt, valamint feltételezhetően azért, mert a közvélemény korrupcióként értelmez egyéb gazdasági bűncselekményeket is. Szintén kedvezőtlenül befolyásolja a korrupcióérzékelést, és általánosságban a közélet tisztaságáról alkotott véleményt, a befolyással üzérkedés elkövetési gyakoriságának növekedése is. Általánosságban alacsony a bejelentési hajlandóság a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatban, aminek hátterében több tényező áll-

hat. A válaszadóink 2023-ban jelentős problémaként nyilatkoztak arról, hogy a közbeszerzést érintő korrupciós és korrupcióval kapcsolatos eseteket nem jelentik be, egyrészt az azonosításához szükséges kellő ismeretek hiánya, másrészt az eljáró hatóságok, és az igazságszolgáltatás iránti bizalom hiánya, valamint a bejelentő személyt vagy gazdasági szereplőt érintő esetleges kedvezőtlen következmények miatt.

Az elhangzottak alapján megállapítható, hogy – különösen az ajánlatkérői oldalon – a közbeszerzésekkel foglalkozó munkatársak körében gyakran nem kellő a felkészültség az esetleges kizáró okok azonosítására, és ezt elősegítendő a jelenleginél hatékonyabb és szélesebb körben kötelező képzési és továbbképzési programra lenne szükség. Továbbá szükséges lenne a bejelentési hajlandóságot fokozó intézkedésekre, elsősorban a közérdekű bejelentők védelmének további erősítésére és a rendszerbe vetett bizalom fokozására irányuló további lépések által.

Felülbírálati indítvány

A Be. a korrupciós bűncselekmények nyomozására speciális eljárásjogi szabályokat ír elő, mert a Be. 30. § f) pontja szerinti bűncselekmények esetében kizárólag az ügyészség végzi a nyomozást figyelemmel azok tárgyi súlyára és arra, hogy e bűncselekmények bizonyítása is általában nehezebb. Az almutató szempontjából fontos ugyanakkor kiemelni a Be. kondicionálási eljárás keretében 2022. november 15-én hatályba lépett azon módosítását, amely lehetőséget ad a Be. 817/A. § (1). bekezdés szerinti közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetén az ügyészség vagy a rendőrség feljelentéselutasító vagy nyomozást megszüntető határozataival szemben felülbírálati indítvány benyújtására. Ez megszüntette azt az Európai Bizottság által korábban kifogásolt gyakorlatot, amely szerint a nyomozó hatóságok által elutasított vagy megszüntetett eljárások esetében nem volt lehetőség bíróság általi jogorvoslatra. A Be. CV/A. fejezet 817./A § az Európai

Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló 2017. július 5-i 2017/1371/EU parlamenti és tanácsi irányelv (az ún. PIF-irányelv) szerinti bűncselekményeket tartalmazza, azonban a bűncselekményi kör több tekintetben is ennél szélesebb körben került meghatározásra.

Az érintett bűncselekményi körbe tartoznak a korrupciós bűncselekmények – kivéve a kisebb tárgyi súlyú, kötelezettségzegéssel nem járó alapvetési tényállásokat. Továbbá a hivatali visszaélés – kivéve a csekélyebb társadalomra csekélyebb veszélyességet mutató „ügyintézői szintű” cselekményeket.

A vagyon elleni bűncselekmények közül a nemzeti vagyonra vagy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonra elkövetett vagy ilyen vagyonban kárt okozó vagyon elleni bűncselekmények – alapvetően az ötmillió Ft feletti, illetve bizonyos esetekben az ötszázezer Ft feletti elkövetési érték esetén – esetei,

valamint értékhatár nélkül a hűtlen kezelés bűncselekménye. A költségvetési csalás, alapvetően az ötmillió Ft feletti, illetve bizonyos esetekben az ötszázezer Ft feletti elkövetési érték esetén, továbbá értelemszerűen a Btk. 396. § (3)–(5) bekezdéséhez igazodóan a jövedéki termékkel összefüggésben elkövetett költségvetési csalás (idevéve továbbá a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása bűncselekményét is). Idetartozik még a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekménye. Továbbá a fenti bűncselekményekhez kapcsolódó bünszervezetben részvétel, pénzmosás.

Az Eufetv. 27/A. §-a alapján az Integritás Hatóság felülbírálati indítvánnyal, illetve ismételt felülbírálati indítvánnyal élhet a 2023. január 1-jén vagy azután indult büntetőeljárásokban, a közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény esetén, amennyiben az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasítja, vagy az eljárást megszünteti.

A feljelentés elutasításáról vagy az eljárás megszüntetéséről rendelkező határozat kézbesítését követő egy hónapon belül a sértett, illetve a feljelentő felülbírálati indítványt nyújthat be. A határidő lejártától számított öt munkanapon belül egy hónapra közzéteszi a nyomozó hatóság a 817/B. § (1) bekezdése szerinti anonimizált határozatot, illetve anonimizált ügyiratjegyzéket a központi elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján.

A sértett és a feljelentő kivételével a felülbírálati indítványt előterjesztő személy a felülbírálati indítvány benyújtása előtt az ügyiratok közül kizárólag az anonimizált határozatot, illetve az anonimizált ügyiratjegyzéket ismerheti meg, mely az alapvető jogok védelmével kapcsolatos kérdések kezelésére, így a személyes adatok védelme érdekében a büntetőeljárásban esetlegesen érintett személyek adatainak a megismerhetőségét védő szabályokat vezetett be.

A büntetőeljárás ügyiratait ezért csak a legvégső esetben teszi megismer-

hetővé, amikor az már eljárásjogilag indokolt, a bírósági kontrollt követően, közvetlenül a vádindítvány benyújtását megelőzően, annak megalapozottságát biztosítandó.

Másodszorban a lehető legteljesebb módon indokolt biztosítani a „megvádolható” személyek védelmét (ártatlanság vélelme), és biztosítani kell, hogy az új jogintézmény ne válhasson a joggal való visszaélés eszközévé, ugyanakkor úgy, hogy emiatt se lehetetlenüljön el a működőképesség. Ezért a pótmagánvádas eljárástól eltérően a vádindítvány benyújtását követően külön bírói döntésre van ahhoz szükség, hogy a bírósági tárgyalás az immáron terheltnek minősülő személy bevonásával megindulhasson.

Felülbírálati indítványt a gyanúsított, a védő, a sértett és a feljelentő kivételével, bármely természetes vagy nem természetes személy benyújthat.

Az Európai Bizottság kifejezett kérésére egyfajta „lépcsőzetes” eljárásrendet alakított ki a jogalkotó: első körben ugyanis kizárólag a feljelentő és a sértett számára biztosítja a lehetőséget arra, hogy felülbírálati indítványt nyújtsanak be. Ez azt jelenti, hogy a feljelentés elutasításáról, illetve az eljárás megszüntetéséről szóló határozat részükre történő kézbesítését követően ezen eljárási résztvevők számára egy hónapot biztosít arra, hogy felülbírálati indítványt nyújtsanak be. Ez egyfajta „elsőbbséget” biztosít ezen eljárási résztvevők számára, vagyis, ha ők felülbírálati indítványt nyújtanak be, akkor más – az eljáráson kívülálló – személy számára a továbbiakban nincs lehetőség arra, hogy felülbírálatot éljen, illetve később vádindítványt nyújtson be (abban az esetben sem, ha a felülbírálati indítványt benyújtó sértett, illetve feljelentő vádindítványt nem nyújt be). A „lépcsőzetes” eljárásrend második eleme az, hogy ha a feljelentő és a sértett nem nyújtanak be felülbírálati indítványt, akkor biztosított az eljárásban részt nem vevő személyek számára is a fellépés lehetőségét. A Be. szabályozása szerint – összhangban az Alaptörvénnyel – az Integritás Hatóság kivételével az állam és a közhatalmat gyakorló szerv nem jogosult felülbírálati indítvány benyújtására, akkor sem, ha feljelentőként

vagy sértettként vesz részt az eljárásban. A törvényhez fűzött indokolás kiemeli, hogy az új külön eljárás szabályai egy teljesen új, előzmény nélküli eljárási mechanizmust vezettek be. Az eljárás legfontosabb szereplője az eljárási szempontból teljesen kívülálló, az érintett bűncselekményekre tekintettel közvetlen magánérdekkel nem rendelkező, de a köz érdekében fellépni kívánó személy, akinek a szabályozás jogot ad arra, hogy az egyébként közvédelem bűncselekményei miatt folytatott eljárásban az eredményes nyomozás elérése, illetve adott esetben a bűnösség kérdésében való bírói döntéshozatal érdekében bírói utat igénybe véve fellépjen.

A határozatot hozó ügyészség vagy nyomozó hatóság a felülbírálati indítványt az előterjesztésére nyitva álló határidő lejártát követően megvizsgálja, és ha azt alaposnak tartja, a határozatot hatályon kívül helyezi, és a nyomozást elrendeli vagy az eljárás folytatását rendeli el. Ellenkező esetben a felülbírálati indítvány előterjesztésére nyitva álló határidő lejártát követő három napon belül az indítványt, az ahhoz csatolt iratokat és az ügyiratokat a nyomozó hatóság által hozott határozat esetén az ügyészséghez, az ügyészség által hozott határozat esetén a felettes ügyészséghez kell felterjeszteni.

Amennyiben a felterjesztett felülbírálati indítvány alapos, a nyomozó hatóság által hozott határozat esetén az ügyészség, az ügyészség által hozott határozat esetén a felettes ügyészség a határozatot hatályon kívül helyezi, és a nyomozást elrendeli vagy az eljárás folytatását rendeli el. Ellenkező esetben az indítványt, az ahhoz csatolt iratokat és az ügyiratokat, az indítvánnyal kapcsolatos esetleges észrevételeivel együtt, az indítvány hozzá érkezésétől számított nyolc napon belül megküldi a bíróságnak. A Budai Központi Kerületi Bíróság Nyomozási Bírói Csoportjának nyomozási bírója jár el az ország területére kiterjedő illetékességgel. A bíróság a felülbírálati indítvánnyól annak a bíróságra érkezésétől számított egy hónapon belül dönt, mely határidőt legfeljebb két hónappal meghosszabbíthatja. Lényeges garanciális szabály, hogy a bíróság a felülbírálati

indítvány indokaira tekintet nélkül bírálja felül a támadott határozatot, ennek érdekében az ügyiratokat és az indítványozó által csatolt, az indítványozó álláspontja szerint az ügyben bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas adatokat, iratokat és nyilatkozatokat teljeskörűen megvizsgálja. Ha a bíróság a feljelentés elutasításáról hozott határozatot helyezte hatályon kívül, a nyomozás a határozat meghozatalával külön döntés nélkül megindul, míg ha az eljárás megszüntetéséről hozott határozatot helyezte hatályon kívül, az eljárás a határozat meghozatalával külön döntés nélkül folytatódik.

A nyomozás megindulása vagy az eljárás folytatása esetén az ügyészségnek vagy a nyomozó hatóságnak a bírósági határozat indokolásában meghatározottak alapulvételével, felderítetlenség esetén az ott meghatározott hiányosságok kiküszöbölésére törekedve kell folytatnia az eljárást.

A nyomozás irányainak meghatározásában az ügyészséget orientálják, de nem kötik a bíróság határozatában megjelölt hiányosságok. Az eljárási funkciók megosztásának Alaptörvényben gyökerező követelménye ugyanis nem lenne érvényesíthető akkor, ha a bíróság a nyomozás lefolytatását érintő, utasítás jellegű megállapításokat tehetne határozatában [vö.: 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, 14/2002. (III. 20.) AB határozat, 72/2009. (VII. 10.) AB határozat].

Sajátos jogintézmény az ismételt felülbírálati indítvány, melyet kizárólag a korábban felülbírálati indítványt előterjesztő személy nyújthat be, ha az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a 817/G. § szerint folytatott eljárásban az eljárást a 398. § (1) bekezdés a)–d) vagy i) pontja, illetve (2) bekezdés a) pontja alapján megszünteti.

A korábban felülbírálati indítványt előterjesztő személy a megszüntetésről szóló határozat kézbesítésétől számított egy hónapon belül nyújthat be a határozattal szemben ismételt felülbírálati indítványt. Az alkotmányossági keretei kapcsán a szabályozás dogmatikai, eljárási szempontból leginkább a pótmagánvádas eljáráshoz áll

a legközelebb. Ezért az új mechanizmus kialakításakor a jogalkotó kiemelt figyelmet szentelt a pótmagánvádas eljárás kapcsán az Alkotmánybíróság által kimunkált alkotmányossági szempontokra.

Amennyiben ilyen esetben a bíróság azt állapítja meg, hogy vádindítvány benyújtásának van helye, és nyomozást, vagy annak folytatását rendeli el (Be. 817/I. §), – Integritás Hatóságon kívül – bármely természetes vagy nem természetes személy benyújthat vádindítványt. Az állam és a közhatalmat gyakorló szerv nem jogosult vádindítvány benyújtására, illetve nem járhat el vádindítvány képviselőre jogosult személyként.

A vádindítvány benyújtásának az alanyi legitimációs oldala ugyanakkor a korábbinál szűkebb körű, mivel az eljárásnak ezen szakaszába már nem csatlakozhat bárki, csupán aki korábban felülbírálati indítványt terjesztett elő. E személyeket a vádindítvány benyújtására jogosult személyekként jelöli meg. E személyi kör ugyanakkor nem azonos a vádindítvány képviselőre jogosult személyek és a vádlói jogosultságokkal rendelkező személyek körével. Míg a felülbírálati indítványt több személy is előterjesztheti, a vádindítvány képviselőre jogosult személyként az ügyiratok megismerésére és a vádindítvány benyújtására e körből csak egy személynek van jogi lehetősége. Ez utóbbi pozícióra konkuráló jogosultak közül az eljáró személyt konszenzuális úton vagy ennek hiányában kijelöléssel kell kiválasztani. A Bizottság által a szakmai egyeztetések során megjelölt elvárásnak megfelelően a sorrendben első helyen a feljelentő szerepel, őt a sértett követi, majd a felülbírálatot előterjesztő, sértettnek és feljelentőnek nem minősülő további személyek. A sorrend kialakítása során azt kellett figyelembe venni, hogy a sértett és a feljelentő az általános szabályok szerint is részesei az eljárásnak, a büntetőeljárásban részt vevő további személyek számára jellemzően kisebb érdeksérelemmel járhat, ha csak ők válnak részeseivé az eljárásnak. A sértett és a feljelentő között kialakított sorrend pedig azzal indokolható, hogy a jogi személyek sérelmére a képviselőik által elkövetett

bűncselekmények esetén a sértetti képviselő (még akkor is, ha nem hozzá köthető a bűncselekmény elkövetése) kisebb-nagyobb mértékben ellenérdekeltté válhat az ügy előbbre vitelében és a társaság működését érintő visszasságok feltárásában. Ezt az érdeket a feljelentő vélhetően hatékonyabban érvényesítheti.

A fentiekkel kapcsolatban megjegyezzük, hogy magánszemélyeknek várhatóan nem lesz megfelelő kapacitása a jogorvoslat alkalmazásához. Egyrészt a felülbírálati indítvány esetében a jogi képviselőt kötelező, és magánszemélynek a költségeket meg kell előlegeznie. Másrészt a jogorvoslati lehetőség magánszemélyek általi alkalmazhatóságát gyengíti az is, hogy az ügyészség és a nyomozó hatóság anonimizált formában teszi közzé a feljelentést elutasító, vagy az eljárást megszüntető határozatát a weboldalon egy hónapra, így azok azonosítása több erőforrást igényel. Az anonimizált határozat, az anonimizált iratjegyzék, valamint a kapcsolódó iratok teljes körű megismerése érdekében a Hatóság jogszabály-módosítási javaslattal élt az illetékes szerv felé.

Az eljárásban kiemelt szerepe van a jogi szakértelemnek, hiszen olyan jogorvoslati lehetőséget biztosít az eljárásban fellépő kívülálló személynek, amely végső soron azt eredményezheti, hogy a megvádolt személy büntetőeljárás hatálya alá kerül. Ezért – hasonlóan a pótmagánvádas eljáráshoz – kötelező jogi képviselőt ír elő a nyomozó hatóság, illetve az ügyészség feljelentést elutasító vagy eljárást megszüntető határozata ellen fellépni kívánó személynek.

Lényeges kiemelni továbbá, hogy – az Európai Bizottság kifejezett kérésére – a büntetőeljárás általános szabályoktól eltérve előírja, hogy a külön eljárásban fellépni kívánó személy az írásbeli beadványait, indítványait érvényesen kizárólag a jogi képviselője útján nyújthatja be. Ezzel egyidejűleg a Be. 131. § (1) bekezdésére figyelemmel a fellépni kívánó személlyel a hatóságok is kizárólag a jogi képviselő útján kommunikálhatnak, amely által az új eljárásban a kommunikáció így egy csatornán és – a jogi képviselők köte-

lező elektronikus kapcsolattartására figyelemmel – kötelezően elektronikus úton történhet.

Civil oldalról kritikai észrevételként és a jogorvoslat alkalmazását meggátolni képes körülményként fogalmazódott meg a „túlzottan rövid – felülbírálati indítvány és ismételt felülbírálati indítvány esetén egy hónapos, vádindítvány benyújtása esetén két hónapos – eljárási határidő”.

Az Integritás Hatóság 2023. évben összesen 315 anonimizált határozatot dolgozott fel, ebből 235 határozatot az ügyészség, 76 határozatot a rendőrség, és 4 határozatot a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hozott. A feldol-

gozott határozatok 91 százalékában az ügyészség vagy a nyomozó hatóság elutasította a feljelentést, a fennmaradó 9 százalékban pedig a nyomozás megszüntetéséről határozott.

A megvizsgált határozatok közül az Integritás Hatóság 2023. december 31. napjáig 6 ügyben nyújtott be felülbírálati indítványt, melyek közül 4 esetben európai uniós forrás felhasználása is érintett volt.

Az Integritás Hatóság a honlapján⁴³ rövid összefoglaló közzétételével ismerteti az általa benyújtott felülbírálati indítványokat, ismételt felülbírálati indítványokat, valamint az ezek nyomán született ügyészségi, és bírósági határozatokat.

ENYÜBS

Az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bünyügyi statisztikai rendszerről, az adatgyűjtés és -feldolgozás részletes szabályairól szóló 12/2018. (VI. 7.) BM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint az ENYÜBS egységes elvek szerint gyűjti – ideértve az adatfelvétel tervezését, végrehajtását – a büntetőeljárások, a büntetőeljárások alapjául szolgáló cselekmények, az elkövetők

és a sértettek statisztikai adatait. Az adatgyűjtés két, egymástól tartalmilag elkülönülő alrendszere a kezdeményezett büntetőeljárásokra vonatkozó adatgyűjtés, valamint a nyomozó hatóság és az ügyészség által büntetőeljárás során meghatározott módon befejezett, valamennyi megfigyelési egységre vonatkozó adatgyűjtés.

Közbeszerzési eljárásból kizárt gazdasági szereplőkről szóló nyilvántartás

A Közbeszerzési Hatóság által vezetett nyilvántartások.

A hamis adatszolgáltatás miatt kizárt ajánlattevők nyilvántartása⁴⁴ azokat a gazdasági szereplőket tartalmazza, akiket a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői zártak ki az általuk folytatott közbeszerzési eljárásból. A lista az ajánlatkérők bejelentése alapján kerül összeállításra, nem közhiteles nyilvántartás, így ténylegesen csak tájékoztató jelleggel bír. Az tartalmazza a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) és j) pontja szerinti kizárás megalapozására alkalmas

ajánlatkérői döntések tényét, leírását és lényeges körülményeinek összefoglalását, és a 62. § (1) bekezdés i) és j) pontja szerinti kizárás megalapozó döntőbizottsági és bírósági határozatok számát, a határozat elektronikus elérhetőségét (amennyiben elérhető) és a határozathozatal napját.

A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró okhoz kapcsolódik, ezért meg kell, hogy említsük a Közbeszerzési Hatóság által vezetett, szerződést szegő nyertes ajánlattevők nyilvántartását. A Kbt. rendelkezései értelmében

⁴³ <https://integritashatosag.hu/ugyek/felulbiralati-inditvanyok/felulbiralati-inditvanyok-2/>

⁴⁴ <https://ekr.gov.hu/kh-gvh-nyilvantartasok/hu/kizart-ajanlattevok>

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, kártérít-

tés 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 Hatóság vezetői és közlése az EKR-ben a vonatkozó nyilvántartást.⁴⁵

Az Integritás Hatóság által vezetendő nyilvántartás

Amint a 14(a) almutató esetében is említésre került, Eufetv. IV. fejezete a közbeszerzési eljárásból kizárt gazdasági szereplők vonatkozásában nyilvántartás-vezetési kötelezettséget ír elő az Integritás Hatóság számára. Az irányadó jogszabályi rendelkezések szerint e hatáskör gyakorlása során az Integritás Hatóság hatósági jogkörben jár el, nyilvántartásba vételi eljárását hivatalból folytatja le, amennyiben azonban panasz vagy bejelentés alapján szerez tudomást a nyilvántartásba vételi eljárás megindítására okot adó adatról, úgy megkeresési kötelezettsége áll fenn a hatáskörrel rendelkező hatóság irányába.

A nyilvántartás célja kettős: egyrészt a kizárás időtartamának Hatóság általi meghatározása, másrészt a nyilván-

tartás igazolási módként is szolgál, ahol az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárás során ellenőrizhetik, hogy adott gazdasági szereplő tekintetében fennáll-e a Kbt. szerinti kizáró ok.

Az Integritás Hatóság nyilvántartási feladatainak ellátásához szükséges adatok hozzáférhetősége kapcsán az elmúlt egy év tapasztalatai alapján akadályokba ütközött, amellyel kapcsolatban számos egyeztetést folytatott a nyilvántartásokat vezető kormányzati szereplőkkel a szükséges jogi, műszaki, fejlesztési és adminisztratív feladatok tervezése és kialakítása érdekében. Ennek során az Integritás Hatóság megállapította, hogy a nyilvántartás éles üzembe állítása csak a szükséges jogszabály-módosításokat követően történhet meg.

14(d) almutató: Korruptióellenes keretrendszer és integritásképzés

Az almutató azt vizsgálja, hogy van-e korruptióellenes keretrendszer, és ha igen, akkor annak mi a tartalma, továbbá vannak-e egyéb releváns intézkedések, például integritási képzési programok, amelyek segíthetnek kifejezetten a közbeszerzéssel kapcsolatos csalás és korruptió megelőzésében és/vagy felderítésében.

Korruptió témakörben készült nemzetközi felmérések

Az Európai Bizottság 2023-as, korruptió témájában készített tematikus Eurobarométer-felmérése alapján a válaszadók rendkívül magas aránya, 88% szerint a korruptió elterjedt az

országban (az EU27 átlaga 70%), 51% szerint a korruptió szintje az elmúlt három évben növekedett (az EU27 átlaga 45%), és szinte valamennyi egyéb mutató esetében is az uniós

⁴⁵ <https://ekr.gov.hu/kh-gvh-nyilvantartasok/hu/szerzodessegesek>

átlagértékeknél rosszabbul értékelték a korrupciós helyzetet a válaszadók. Kiemelendő ugyanakkor, hogy azok aránya, akik szerint a korrupció szintje az elmúlt három évben növekedett, 10 százalékponttal csökkent a 2022-es felméréshez képest.

A vállalkozások körében a korrupció témájában végzett 2023-es Eurobarométer-gyorsfelmérés alapján a válaszadók 77%-a szerint elterjedt a korrupció az országban (EU27 átlag: 65%). A válaszadók a nepotizmust (részrehajlás az ismerősök és/vagy családtagok irányába) jelölték meg a legelterjedtebb korrupt gyakorlatnak az üzleti életben (Magyarország: 49%, EU27 átlag: 46%) és állami intézményekben (Magyarország: 39%, EU27 átlag: 48%). A szankciók alkalmazása kapcsán a válaszadó vállalatok 22%-a szerint büntetik megfelelően a magas rangú tisztviselők megvesz-

tegetésében érintett személyeket és vállalkozásokat (EU27 átlag: 30%), és 25% szerint alkalmazzák a korrupcióellenes intézkedéseket pártatlanul és mögöttes indítékok nélkül (EU27 átlag: 37%). A közbeszerzéshez kapcsolódó korrupció terén ugyanakkor a válaszadók az EU27 átlaghoz hasonló válaszokat adtak (az elmúlt három évben meggátolta Önt vagy a cégét a korrupció abban, hogy megnyerjen egy nyilvános pályázati vagy közbeszerzési eljárást? Magyarország: 27%, EU27 átlag: 26%).

Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust) 2016–2021 időszakban az ügynökségnél regisztrált korrupciós ügyeket vizsgáló jelentése⁴⁶ alapján Magyarország az uniós középmezőnybe tartozik összesen 34 regisztrált korrupciós üggyel.

Nemzeti Korrupcióellenes Keretrendszer kialakítása

A kormányzati korrupcióellenes tevékenység terén 2014 őszén történt az igazságszolgáltatási rendszert érintő jelentős szervezeti átalakítás, amely a jelenlegi struktúrát eredményezte. A Belügyminisztérium felel a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok összehangolásáért, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) felügyeletéért.

Az NVSZ a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó, állami, fegyveres rendvédelmi szerve⁴⁷, amelynek kiemelt feladata többek között a korrupció csökkentése

is. A szervezetén belül a Korrupció-megelőzési Főosztály (KMF) látja el a korrupcióellenes tevékenységhez kapcsolódó feladatokat. Ennek keretében a KMF stratégiai tervező, módszertani támogató, elemző-értékelő, koordinációs tevékenységet fejt ki, részt vesz az integritásirányítási rendszer fejlesztésében, tájékoztató és szemléletformáló intézkedéseket készít elő, és közreműködik a nemzetközi együttműködésből eredő kötelezettségek teljesítésében. Ugyancsak a KMF feladata a Kormányon belüli együttműködés, valamint a korrupcióellenes stratégia és cselekvési tervek értékelése.

Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia

A 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiában meghatározott feladatok többségét a Belügyminisztériumra

ruházták, míg a Belügyminisztérium és az NVSZ feladata a stratégia végrehajtásának átfogó koordinálása. Általánosságban ezen korrupcióelle-

⁴⁶ Eurojust Casework on Corruption: 2016–2021 Insights, 2022. május. Megtekinthető a következő internetcímen:

<https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>

⁴⁷ 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel-ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról.

nes stratégia hatálya a közigazgatás integritásának előmozdítására korlátozódik, nem foglal magában stratégiai szakpolitikai koordinációt olyan fontos korrupcióellenes területeken, mint a lobbitevékenység, a „forgóajtó-jelenség”, a vagyonnyilatkozatok rendszere, valamint a kampány- és pártfinanszírozás.

A stratégia végrehajtásáról és mérőföldköveiről, valamint a kapcsolódó tevékenységek részletes ismertetéséről nem áll rendelkezésre nyilvánosan elérhető információ, ami a nyilvános nyomon követés és számonkérhetőség lehetőségeit csökkenti.

A Korrupcióellenes Stratégiát elfogadó kormányhatározat⁴⁸ 2021. decemberi módosítása értelmében a vonatkozó intézkedések többségének határidejét 2022. végére, illetve 2023. első fél évére hosszabbították. Magyarország Helyreállítási és Ellenálló-képességi Terve szerint a stratégia főbb nem teljesített elemeit 2023. március 31-ig, a stratégia egészét pedig 2023. június 30-ig kellett végrehajtani.

A Kormány a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiát (NKS 2024–2025), valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési tervet jelentős késéssel, 2024. február

14-én tette közzé.⁴⁹ Az NKS 2024–2025 általános célja „a közigazgatás átláthatóságával, integritásával és elszámoltathatóságával kapcsolatos rendszerszintű kockázatok és gyengeségek kezelése a korrupció megelőzése és visszaszorítása érdekében”, azonban a szövegből nem derül ki, hogy a kockázatok – és a hozzájuk kapcsolódó célok – miként kerültek azonosításra, az illetékesek végeztek-e rendszerszintű kockázatértékeléseket, illetve miként vették figyelembe a már meglévő kockázatértékeléseket (pl. a Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évről készített jelentését, az Integritás Hatóság 2022. évről készített magyar közbeszerzési rendszerre vonatkozó integritáskockázat-értékelési jelentését, illetve első éves integritásjelentését). A hatékonyság értékelhetősége szempontjából kulcsfontosságú hiányosság, hogy sem a stratégia, sem a kapcsolódó monitoring mátrix nem kapcsolja össze az inputokat és a kívánt hatásokat, azaz nem derül ki, hogy az előirányzott intézkedések révén miként valósulnak meg a stratégia kijelölt céljai. Szintén nem derül ki, hogy az NKS 2024–2025 miként illeszkedik a jogállamisági kondicionalitási eljáráshoz, illetve az ahhoz kapcsolódó ún. mérőföldkövek teljesítéséhez. Az NKS 2024–2025 egyes intézkedéseit a releváns almutatóknál vizsgáljuk.

Államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere, belső kontrollrendszer

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel (Intr.) a kormányzat 2013. februárjában integritásirányítási rendszert vezetett be. Az Intr. alkalmazásában az integritás „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése” [Intr. 2. § a) pont], míg az integritáshoz kapcsolódó

integritásirányítási rendszer „az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritásalapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meg-

⁴⁸ 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról (2023. 02. 16-án hatályos állapot szerint):

⁴⁹ 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról

határozása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelő nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján” [Intr. 2. § b) pont].

A Bkr. 3. §-a szerint a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer keretében a kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer és nyomonkövetési rendszer kialakításáért működtetéséért és fejlesztéséért. A Bkr. 4. §-a szerint a belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, melyek biztosítják, hogy a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel, az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban pedig ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra. A belső kontrollrendszer feladata továbbá annak biztosítása, hogy megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatosan, és a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek.

Az Intr. 5. §-a előírja integritás-tanácsadó kijelölését az államigazgatási szerveknél. Az integritás-tanácsadó feladata az integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritásjelentés elkészítésében történő közreműködés, a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadása és vizsgálása, valamint tájékoztatás és tanácsadás a felmerülő hivatásetikai kérdésekben a szervezet

vezetői és munkatársai számára. Ezek mellett egyéb feladatokat is elláthat, és ezen egyéb feladatkörében más által is utasítható lehet, de integritás-tanácsadói feladatainak ellátását ez nem veszélyeztetheti.

Az államigazgatási szerveknél a Bkr. szerinti integrált kockázatkezelési rendszer keretében évente fel kell mérni a szerv működésével kapcsolatos korrupciós kockázatokat, és éves intézkedési tervet kell készíteni a kockázatok kezelésére, továbbá ki kell alakítani a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és vizsgálására vonatkozó általános eljárásrendet.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének szabályozása 2021-től módosult:⁵⁰ például a köztulajdonban álló gazdasági társaság első számú vezetője olyan belső kontrollrendszert alakít ki, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására, valamint a korrupció és a visszaélés hatékony megelőzésére [a Gtbr. 4. § (7) bekezdése].

A Takarékosztv. és a Gtbr. alkalmazását nehezítette a pandémia. Az ÁSZ 2021-ben közzétett vonatkozó jelentése⁵¹ ugyan kiemeli, hogy „a 2021. évben az érintett gazdasági társaságok döntő részénél javult az integritástudatos szabályozási környezet alapvető feltételeinek és azok minőségi tartalmának a kialakítása”, ugyanakkor a vizsgált 148 gazdasági társaság közül csupán 35 biztosította már a 2020. évben „az elszámoltatható gazdálkodás és az integritástudatos szabályozási környezet alapvető feltételeinek kialakítását”. Egy másik, szintén 2021-ben közzétett hasonló jelentésben⁵² az ellenőrzött 208 többségi állami tulajdonú gazda-

⁵⁰ 2021. január 1-jétől hatályos a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXII. törvény (Takarékosztv.) módosulása, amely kiegészült a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályok módosulásával egyaránt [a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gtbr.)].

⁵¹ ÁSZ: A többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok integritásának ellenőrzése – 148 gazdasági társaságnál, 2021. december. Megtekinthető a következő internetcímen: www.aszhirportal.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21089.pdf

⁵² ÁSZ: A többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok integritásának ellenőrzése – 208 gazdasági társaságnál, 2021. december. Megtekinthető a következő internetcímen: www.aszhirportal.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21092.pdf

sági társaság közül 17 hordoz alacsony integritási kockázatot, mivel a jogszabályok által előírt, valamint az integritási környezet részét képező elvárt helyénvalósági szabályokat a 2020. évben kialakította. Ez utóbbi jelentés ugyanakkor kiemeli, hogy az ellenőrzött társaságok 79%-a tett intézkedéseket a jogszabályok által előírt, valamint az integritási környezet részét képező elvárt helyénvalósági szabályok 2021. évi kialakítására, javítására. Az ÁSZ 2023. évben közzétett hasonló tárgyú jelentése⁵³ szerint

„A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó, ellenőrzött gazdasági társaságok 56,3%-a (94 gazdasági társaság), a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó, ellenőrzött gazdasági társaságok 53,7%-a (123 gazdasági társaság) rendelkezett a jogszabályok által előírt [...] integritási szabályozásokkal.

A feltárt hibákat, hiányosságokat az Állami Számvevőszék jelezte az ellenőrzött gazdasági társaságok képviselőire jogosult vezetők részére. A vezetők által hozott intézkedések eredményeként a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó gazdasági társaságok 91,0%-a (152 gazdasági társaság), a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó gazdasági társaságok 83,8%-a (192 gazdasági társaság), a belső kontrollrendszer kialakítására jogszabály alapján nem kötelezett gazdasági társaságok 80,8%-a (952 gazdasági társaság) rendelkezett a számviteli szabályzatokkal, javadalmazási szabályzattal és integritási szabályozásokkal. A számviteli szabályzatok, javadalmazási szabályzat és integritási szabályozások az ellenőrzött gazdasági társaságok 54,4%-ánál

(857 gazdasági társaság) nem feleltek meg a jogszabályok által előírt tartalmi követelményeknek.” Az ÁSZ hivatkozott jelentése arra jutott, hogy minél magasabbak a jogszabályban előírt szabályozási követelmények, illetve minél nagyobb a vagyon nagyságrendje, az ellenőrzött gazdasági társaságok annál jobban kiépítették a jogszabályokban előírt, valamint az integritást erősítő helyénvalósági szabályozásokat.

Az első időszak tapasztalatai alapján az egyes kormányrendeleteknek az államháztartási belső kontrollal összefüggő módosításáról szóló 132/2023. (IV. 18.) Korm. rendelet 2023. május 3-tól módosította, pontosította a Bkr. és a Gtbr. egyes rendelkezéseit, főként a gyakorlati alkalmazás elősegítését célozva. Az érintettekkel folytatott interjúk során és a kérdőíves válaszokban azonban többen kiemelték, hogy a Takarékos tv. és a Gtbr. alkalmazása terén számos hiányosság van, a megfelelés jellemzően csak papíron, csekklista alapján valósul meg, és az integritás-tanácsadó, illetve megfelelési tanácsadó intézményei további erősítésre szorulnak.

Az Intr. és a Gtbr. alkalmazása terén meg kell haladni a jelenlegi csekklistaalapú szemléletet, és a szabályozás gyakorlati alkalmazását élettel kell megtölteni. Az alkalmazást elősegítené a kockázatalapú és mélyebb – nem csupán a formális megfelelésre fókuszáló – ellenőrzési és szankciós rendszer alkalmazása.

Ennek orvoslása érdekében szükséges részletes útmutatók kidolgozása a fő érintett felek részére, a belső ellenőrök folyamatos továbbképzése, a versenyszférában meglévő tapasztalatok rendszeres megosztása a közsféra belső ellenőreivel a továbbképzés és szakmai szervezetek (BEMSZ) keretén belül, az ÁSZ korábbinál mélyebb tartalmú ellenőrzése és hatékony visszacsatolása, valamint megfelelő szankciós rendszer konzekvens alkalmazása.

⁵³ A Többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése. Többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok integritásának monitoring típusú ellenőrzése – 1574 gazdasági társaság <https://www.asz.hu/dokumentumok/23011.pdf>

Korrupciós bűncselekmények nyomozati hatásköre

A korrupciós bűncselekmények nyomozása terén a hatáskör elkülönül a nyomozás tárgya szerint. A rendőrség, mint általános nyomozó hatóság jár el a korrupció és korrupcióval összefüggő gazdasági bűncselekmények ügyében, míg, a Be. 30. § f) pontja

szerinti korrupciós bűncselekmények nyomozását kizárólagosan az ügyészség végzi.

Az ügyészség, a nyomozó hatóságok és a felderítő szervek között teljes körű együttműködés és hatékony információáramlás lehetséges.

Kondicionalitási rendelet korrekciós intézkedései

Számos fontos szabályozási módosítást hozott, és várhatóan továbbiakat fog hozni, az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetés és a 2022. április 27-én megindított kondicionalitási rendelet szerinti eljárás, úgynevezett korrekciós intézkedések formájában.

Ezek az intézkedések a korrupcióellenes keret erősítését, az Európai Unióból származó forrásokra vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégia, valamint új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Intézkedési Terv kidolgozását is magukban foglalják.

Az Európai Bizottság 2023. december 13-ai C(2023) 8999 határozata⁵⁴ alapján Magyarország még nem teljesítette maradéktalanul a Tanács

2022. december 15-i (EU) 2022/2506 végrehajtási határozatában foglalt korrekciós intézkedéseket. Az értékelés szerint a jelenleg fennálló gyengeségek, kockázatok és hiányosságok – többek között – a következők, amiket még orvosolni szükséges a kondicionalitási eljárás sikeres lezárása érdekében: Integritás Hatóság jogköreinek tisztázása, vagyonyilatkozati rendszer módosítása, ajánlatkérőkre vonatkozó információ-közzététel pontosítása, közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal kapcsolatos gyengeségek orvoslása, felülbírálati indítványok alkalmazásának kibővítése, ingatlanokra vonatkozó adatközlések szigorítása, ügyészségi határozatokat hatályon kívül helyező bírósági határozatok kötelezősége az ügyészre.

Korrupcióellenes képzések és továbbképzések

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer képzési struktúrájában kiemelt hangsúlyt kap a csalás, valamint a korrupció megelőzése és észlelése, a szabálytalanságkezelés és az integritás. A rendszeres oktatások mellett alkalmi jelleggel is megszervezésre kerülnek speciális oktatások, többek között a Legfőbb Ügyészség, az ÁSZ és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatósága, a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság munkatársainak részvételével. A NAV Központi Irányításán belül működő OLAF Koordinációs Irodával közösen képzési program került

kidolgozásra az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme és csalásmegelőzés fókusszal, a kapcsolódó oktatások az intézmények körében felmért igények alapján kerülnek megszervezésre.

A hivatásetikai normák és szakmai szabályok megsértésére irányuló kockázatok felismerése, értékelése és kezelése érdekében, valamint a csalásellenes tudatosság növelése és a korrupció elleni küzdelem céljából a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által fejlesztett „Integritás-alapismeretek” című képzés elvégzése kötelező azon kormánytisztviselők számára, akik a kormánytisztviselői továbbképzési kö-

⁵⁴ A Bizottság határozata (2023. 12. 13.) a Magyarországra vonatkozó, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozatot követően az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesítésének a Bizottság kezdeményezésére történő újbóli értékeléséről – https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/C_2023_8999_1_HU_ACT.pdf

telezettség keretében korábban még nem teljesítettek korrupciómegelőzés témakörét érintő közszolgálati továbbképzési programot.

Megállapítható, hogy általánosságban a közszférát, illetve azon belül a közbeszerzések terén dolgozó munkatársakat érintő képzési és továbbképzési rendszerben szerepet kap az etikai, integritási, csalásmegelőzési és korrupcióellenes oktatás.

A rendelkezésre álló információk és az interjúalanyok véleménye szerint ugyanakkor ezen témakörökhöz kapcsolódó rendszeres, illetve kötelező oktatásban részt vevők köre továbbra sem kellően tág, ezért szükséges a képzési rendszer áttekintése és bővítése, a jelenlegi oktatási kapacitások hatékonyabb kihasználása elsősorban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében.

Amint az NKS 2024–2025 is kiemeli, „rendszerszintű fejlődés, szervezeti kultúráváltás – a bevontak létszámától függetlenül – ezektől a képzésektől nem elvárható, a fejlesztéspolitikai

intézményrendszerben a társadalmi rossz gyakorlatok pedig tetten érhetők”. Kiemelten fontos ezért a politikai vezetők, felső vezetők és szakmai felső vezetők, vezetők rendszeres integritási képzése, amihez kapcsolódóan az NKS 2024–2025 a közigazgatási és területfejlesztési minisztert jelöli ki, hogy 2025. november 30-i határidővel „innovatív tudásmenedzsment eszközökkel biztosítsa a fejlesztéspolitikai döntések meghozatalában érintett politikai és szakmai felső vezetők számára a feladatkörükhöz szükséges integritási tudáselemeket, és a bevált jó gyakorlatokat tegye elérhetővé a teljes kormányzati szervezetrendszerben”.

Ezen előremutató intézkedési tervek mellett továbbra is fenntartja a Hatóság azon javaslatát, hogy a fentiek orvoslására elsősorban az integritási, etikai képzések és továbbképzések terén a nagyobb hatékonyságú személyes részvétellel zajló, tantermi oktatások legyenek alkalmazva, és ehhez kapcsolódóan nagyobb számú oktató legyen kiképezve „Train the trainer” programok keretében.

14(e) almutató: Az érdekelt felek támogatása a közbeszerzés integritásának megerősítéséhez

Az almutató azt értékeli, hogy az állami és a magánszektor mennyire erős a megbízható közbeszerzési környezet fenntartásában. Ez abban nyilvánulhat meg, hogy léteznek-e olyan elismert és hiteles civil társadalmi csoportok, amelyek napirendjükben a közbeszerzésre összpontosítanak, és/vagy aktívan felügyelnek és társadalmi ellenőrzést gyakorolnak.

Magyarországon viszonylag kis számban vannak jelen a közbeszerzés területével foglalkozó szakmai és civil szervezetek. E szervezetek tevékenységi köre a közbeszerzés területén általánosságban a következőkre terjed ki: elemzések és tanulmányok készítése; javaslatok megfogalmazása a szakpolitikák fejlesztésére; szabályozási módosítások előkészítéséhez kapcsó-

lódó konzultációban való részvétel; a közbeszerzési rendszer átláthatóságával, hatékonyságával és integritásával kapcsolatos társadalmi percepció felmérése; a közbeszerzési eljárások szereplőinek képzése (ajánlatkérők, gazdasági szereplők, stb.); útmutatók kidolgozása a közbeszerzési eljárásokban részt vevő alanyok számára.

Civil szervezetek

A közbeszerzés területével, jellemzően országos szinten foglalkozó civil szervezetek többek között az atlatszo.hu, a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország.

A civil szereplőkkel rögzített interjúk és a médiamegjelenések vizsgálatának tapasztalatai alapján elmondható, hogy a kormányzat és a közbeszerzések témájával foglalkozó civil szereplők közötti együttműködés korlátozott. A megkérdezett civil szervezetek véleménye szerint a magyar kormány általánosságban nem tekinti objektívnek a szakmai véleményüket és nem nyitott a javaslataikra, míg a kormányzati oldal képviselőinek médiában megfogalmazott általános véleménye szerint a civilek túlterjeszkednek a szerepükön, és szakmai javaslatok helyett politikai véleményeket fogalmaznak meg. Az elmúlt évek során ez az önmagát is gerjesztő folyamat odavezetett, hogy gyakorlatilag megszűnt a bizalomra épülő, objektív szakmai együttműködés.

A civil szereplők tevékenységük jellegénél fogva korlátozottan számíthatnak a piac támogatására és megrendeléseire. A cégek társadalmi felelősségvállalási stratégiájuk kialakítása során jellemzően a lehető legkevesebb kockázatot igyekeznek vállalni, és a megosztó és szenzitív társadalmi témákat igyekeznek elkerülni.

Az Európai Bizottság a Magyarországgal szemben folyó kondicionalitási el-

járáshoz kapcsolódóan kiemelt figyelmet fordít a szélesebb körű társadalmi egyeztetésre és a civil szervezetek bevonására a közbeszerzések terén.

A Bizottság által megfogalmazott igényekkel összhangban a kormányzat részéről törekvés tapasztalható a civil szervezetek szélesebb körű bevonására elsősorban az operatív programokhoz kapcsolódó monitoring bizottságokba, egyéb szakmai (pl. átláthatósági, alapjogi) bizottságokba és egyéb munkacsoportokba (például Teljesítménymérési Keretrendszer, Korruptióellenes Munkacsoport). A civil szervezetek egyelőre korlátozottan vesznek részt a munkában.

Fontos új fóruma a civil szereplőkkel való együttműködésnek a 2022 decemberében megalakult Korruptióellenes Munkacsoport, amely egy független elemző, javaslattevő, véleményező és döntés-előkészítő feladatokat ellátó testületi szerv. Az Eufetv. 49. § előírja, hogy a korruptió elleni küzdelem terén tevékenykedő nem kormányzati szereplőket a Munkacsoport tevékenységébe be kell vonni, biztosítva a teljes, szervezett és hatékony részvételüket. Ez a fentiekben is említett civil szervezetek képviselőinek részvétele által is megvalósult. A Munkacsoport kiadta első két (2022. évről és 2023. évről készített) jelentését, az elmúlt egyéves működése alapján elkészítette a Munkacsoportot létrehozó törvény (Eufetv.) módosító javaslatait, valamint jelenleg is dolgozik a 2024. évi munkatervének elkészítésén.

Szakmai szervezetek

A közbeszerzési szakma legfontosabb szervezete a 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet által létrehozott Közbeszerzési Tanácsadók Szakmai Testülete, melynek működését a közbeszerzésekért felelős miniszter biztosítja. A kilenctagú testület feladata – hasonlóan a 2019-ben a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet által létrehozott Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók Szakmai Testületéhez – a szaktanácsadók szakmai munkájának figyelemmel

kísérése és a vonatkozó jogi szabályozás értékelése. A testület egy főt delegál a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsba.

Ahogy a 11(a) mutatóban részletesen ismertetésre került, a közbeszerzési szakma 2023-ban jelentősen átalakításra került a korábban már hivatkozott Beruházási törvénnyel, amely tulajdonképpen megszüntette a FAKSZ intézményét és bevezette az ÁKSZ

fogalmát. Magyarországon a közbeszerzés területén aktív szakmai szervezet a 2004 óta egyesületi formában működő KÖSZ.

A szervezet két szakértője révén tagja a Közbeszerzési Tanácsadók Szakmai Testületének, illetve egy-egy tagot delegál a közbeszerzés terén működő Teljesítménymérési Keretrendszer Munkacsoportba, valamint a Korrupcióellenes Munkacsoportba is.

A Közbeszerzési Tanácsadók Szakmai Testülete tagot delegál a Közbeszerzések Tanácsába, ilyen módon a KÖSZ közvetve részese a közbeszerzési rendszerhez kapcsolódó döntéshozatalnak. Túl ezen a KÖSZ 2019-ben együttműködési megállapodást írt alá a Közbeszerzési Hatósággal, amelynek keretében részt vesz jogalkalmazást segítő anyagok előkészítésében és

véleményezésében. A KÖSZ képviselőinek álláspontja szerint a hatóság és a kormányzati oldal valódi szakmai együttműködést folytat: a szakmai konzultációk során felvetett javaslataik és észrevételeik egy részét a jogalkotás során figyelembe veszik.

Ezen túl, a civil szervezetek országos névjegyzékének tanúsága szerint, egyéb önszerveződés útján létrejövő, közbeszerzési szakmai szervezetek is működnek (pl. WOPPAA Alapítvány a Közbeszerzési Kultúra Nemzetközi Terjesztéséért, a Magyar Egészségügyi Közbeszerzési Szakmai Egyesület, a Közbeszerzési Kutatóintézet Alapítvány, Közép-európai Innovatív Közbeszerzési Hálózat, „Közbeszerzések minőségéért” Egyesület, Közbeszerzési Ajánlattevők Országos Szövetsége), azonban ezek aktivitása nem számottevő.

14(f) almutató: Biztonságos mechanizmusok a tiltott gyakorlatok vagy etikátlan magatartás bejelentésére

Az almutató a következőket értékeli:

- i) az ország jogszabályai és intézményi felépítése révén biztosít-e rendszert a korrupció, egyéb tiltott gyakorlatok vagy etikátlan magatartás bejelentésére; és*
- ii) az ilyen jogszabályok és rendszerek biztosítják-e a bizalmas kezelést és a bejelentők védelmét. A rendszernek láthatóan reagálnia kell a bejelentésekre, amit a bejelentett problémák megoldására tett későbbi intézkedésekkel kell igazolni. Amennyiben létrehozta egy jelentéstételi rendszert, és adatokat generálnak a lefolytatott vizsgálatok és a megtett intézkedések számáról, ezeket az információkat figyelembe kell venni.*

Alapvető jogok biztonsága

A panaszok és a közérdekű bejelentések jogi szabályozása nagy múlt-
ra tekint vissza a hazai szabályozás területén. Magyarország 2012. január 1. napjától hatályos Alaptörvényének XXV. cikke biztosítja mindenki számára a jogot, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panaszszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.

A kérelem, panasz vagy javaslat benyújtásához való jog tehát alapvető, alkotmányos alanyi jog.

A közérdekű bejelentések és a panaszok jelenlegi, egységes, átfogó szabályozását 2014. január 1. napjától kezdődő hatállyal a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Panasztv.) teremtette meg. Jelenleg – az uniós jogharmonizációs kötelezettségeinkre tekintettel elfogadott – a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (új Panasztv.) rendelkezik a panaszok és közérdekű bejelentés-

tésekről, valamint azok kezeléséről. A Panasztv. a gyakorlatban számos további, ágazati jogszabály figyelembevételét is megköveteli.

A Panasztv. fogalommeghatározása szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Ezzel szemben a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A közérdekű bejelentés és a panasz javaslatot is tartalmazhat.

A Panasztv. értelmében a közérdekű bejelentések megtételére és nyilván tartására szolgáló védett elektronikus rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény rendelkezései alapján az alapvető jogok biztosa éves beszámolóban tájékoztat az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos tevékenységét is. A 2022. évi tevékenységre vonatkozó beszámoló⁵⁴ szerint a közérdekű bejelentések megtételére szolgáló elektronikus rendszeren keresztül 515 beadvány érkezett 2022-ben (2021-ben 537, 2020-ban 316),

ez 70%-kal több, mint az elmúlt 5 év átlaga. A beadványok közel 60%-a volt ténylegesen közérdekű bejelentés. A beszámoló példálózó jelleggel, tematikusan ismerteti a közérdekű bejelentések 2022-es jellemző eseteit, amelyek között nem említ korrupciós bűncselekményhez vagy közbeszerzéshez köthető bejelentést, ami arra enged következtetni, hogy ilyen tematikájú bejelentések nem jellemzőek az intézmény gyakorlatában.

Az új Panasztörvény a WB-irányelvhez⁵⁶ képest részletesebb eljárási szabályokat állapít meg, különösen az adatkezelés terén, és összességében növeli a közérdekű bejelentők védelmét a korábbi bejelentővédelmi keret személyi hatályának kiterjesztése által.

Az új Panasztörvény 46. § (2) értelmében a közérdekű bejelentőket megillető védelem nem terjed ki a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 6. §-a szerinti információt átadó személyekre. Így a sajtóhoz forduló közérdekű bejelentők a jelenlegi rendszerben nem élveznek védelmet. A K-Monitor és a Transparency International Magyarország álláspontja szerint ez ellentétes a WB-irányelv rendelkezéseivel, ezért 2023. december 21-én kötelezettségszegési eljárást kezdeményező beadvánnyal fordultak az Európai Bizottsághoz.⁵⁷

Az Integritás Hatóság bejelentőrendszere

Az Integritás Hatóság az Eufetv. 4. § (4) bekezdése szerint a bejelentések, panaszok fogadása érdekében a be-

jelentők, panaszt tevők névtelenségét biztosító bejelentőrendszert működtet, amely bizalmas kapcsolattartásra

⁵⁴ BESZÁMOLÓ AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK ÉS HELYETTESEINEK TEVÉKENYSÉGÉRŐL 2022.

Megtekinthető a következő internetcímen: <https://www.ajbh.hu/eves-beszamolok>

⁵⁵ Az Európai Bizottság előterjesztésére az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament 2019. október 23-án fogadta el az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet [(EU) 2019/1937 irányelv, „WB-irányelv”], amelynek rendelkezéseit a tagállamoknak 2021. december 17-ig kellett átültetniük a nemzeti jogba. Az irányelv átfogó jogi keretet hoz létre, és közös minimumszabályokat állapít meg a visszaélést bejelentő személyek védelmére, továbbá előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsanak belső és külső csatornákat az uniós jog megsértésének bizalmas bejelentésére, valamint hatékony védelmet a visszaélést bejelentő személyek számára. A WB-irányelv tárgyi hatálya alá tartoznak mind a közszférában, mind a magánszektorban elkövetett visszaélések az uniós jog következő, kifejezetten nevesített területein: közbeszerzés; pénzügyi szolgáltatások; termékbiztonság; közlekedésbiztonság; környezetvédelem; sugárvédelem és nukleáris biztonság; élelmiszer- és takarmánybiztonság, illetve állategészségügy és állatjóllét; közegészségügy; fogyasztóvédelem; magánélet és személyes adatok védelme; valamint hálózat- és információbiztonság.

⁵⁷ https://m.blog.hu/k/k/file/k-monitor_transparency-int-hu_letter_to_com_on_transposition_of_whistleblower_directive_21122023_1.pdf

nyújt lehetőséget. Az Integritás Hatóság megalakulása óta működő panasz@integritashatosag.hu e-mail címen bárki jelezheti, ha európai uniós forrásokkal kapcsolatos korrupciót, csalást, összeférhetetlenséget észlel. 2023. júniusában az Integritás Hatóság elindította a honlapjáról elérhető anonim visszaélés-bejelentő rendszert⁵⁸ is. Az Integritás Hatóság minden bejelentés alapján eljárást indít, és ha az a hatáskörébe tartozik, akkor vizsgálat megindítására kerül sor.

Az Integritás Hatósághoz a megalakulása óta 2023. december 31-ig 215 darab bejelentés érkezett, ebből 148 db

e-mail-alapon, valamint 67 db a 2023. júniusában indított anonim bejelentő felületen keresztül.

Az Integritás Hatóság 2023. novemberben és decemberben országos figyelemfelhívó kampányt folytatott, amelynek célja a bejelentőrendszer népszerűsítése, valamint az üzleti kultúra változásának elősegítése a korrupció elleni zéró tolerancia társadalmi alapjainak megteremtése érdekében.

A kampány megindításától számított 2 hónapon belül a Hatóság hatáskörébe tartozó 25, releváns bejelentés érkezett.

Egyéb közérdekű bejelentőrendszerek

A közbeszerzési rendszert érintő visszaélések vonatkozásában jelenleg a Közbeszerzési Hatóság lehetőséget biztosít közérdekű bejelentés megtételére a weboldalán közzétett, a célra rendszeresített adatlap kitöltésével és a Hivatali Kapun keresztül történő benyújtásával vagy a kozerdeku@kt.hu e-mail-címre való megküldésével, ugyanakkor ezen lehetőségek nem anonimok. Ahogy az a 11(c) almutatóban már bemutatásra került, az anonim bejelentés megtételére kizárólag a 2020.

szeptember 16. óta elérhető Közbeszerzési Anonim Chat-en (KAC) keresztül van lehetőség, amely azonban nem biztosít lehetőséget a bejelentések nyomán megtett intézkedések utókövetésre, és a Közbeszerzési Hatóság nem, vagy csak indokolt esetben ad visszajelzést a bejelentésre. A KAC-on tett bejelentést továbbá nem kötelezi a Közbeszerzési Hatóságot ellenőrzési eljárás lefolytatására, illetve jogorvoslati eljárás kezdeményezésére a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.

Bejelentők védelme

A fentiekén túl érdemes kiemelni, hogy a Be. kifejezetten a korrupciós bűncselekmények felderítésére, nyomozására a bejelentők védelmére vonatkozóan nem határoz meg eljárásjogi szabályokat, azokat általánosságban, minden büntetőeljárásban alkalmazandóan fogalmazza meg. A bejelentők és a tanúk védelmét a Be. a XIV. és XV. fejezeteiben kezeli. A Be. 98. § (1) bekezdése alapján a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság gondoskodik arról, hogy a büntetőeljárásban kezelt védett adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra, és a személyes adatok védelme biztosított

legyen. További védelmet jelent a Be. 98. § (2a) bekezdés c) pontja, mely előírja, hogy a Panasztv. szerinti közérdekű bejelentő védelme érdekében a közérdekű bejelentő kihallgatásáig a közérdekű bejelentést tartalmazó ügyiratot zártan kell kezelni. A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a különleges bánásmódot igénylő személy védelme érdekében a zárt adatkezelést hivatalból is elrendelheti. Az eljáró szervek az érdekelt vagy segítője indítványára, vagy különleges bánásmódot igénylő személy védelme érdekében hivatalból, elrendelhetik a zárt adatkezelést.

⁵⁸ <https://integritashatosag.whispli.com/lp/bejelentes?locale=hu>

14(g) almutató: Magatartási kódexek/etikai kódexek és vagyonnyilatkozati szabályok

Az almutató a magatartási kódexek és egyéb, a közbeszerzés integritását biztosító intézkedések meglétét és alkalmazását vizsgálja.

Az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményében meghatározott antikorrupciós szakpolitikai keretrendszerrel összhangban, a magyar jogrendben jelen van a büntetőjogi megközelítésen túl-

mutató, ún. integritásszemlélet, amint azt a közsféra integritása vonatkozásában a 14(d) almutatóban általánosan ismertettük.

Köztisztviselői magatartási kódexek

A közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó hivatásetikai normák egyrészt a közszolgálati jogban (Kttv.) kerültek kodifikálásra – amelyek megsértésének közszolgálati jogkövetkezményei vannak –, illetve másrészt a kormánytisztviselőkre kötelező érvényű Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) Hivatásetikai Kódexében (korábban: A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe).⁵⁹ A Kttv. által 2012. július 1-jei hatállyal létrehozott MKK a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdek-képviselési köztestülete, amely feladatai közé tartozik többek között a hivatásetikai részletszabályok megalkotása, az etikai eljárási rendszer kialakítása, valamint eljárások lefolytatása. Az MKK kötelező tagsági viszony alapján működik, feladatait országos és területi szinten működő szervezetei útján, választott tisztségviselőkkel látja el.

Az MKK Hivatásetikai Kódexe az alapvető etikai normákból levezethető magatartási követelményeket (pl. előítélet-mentesség, tisztesség, pártatlanság) és részletszabályokat (pl. visszaélések bejelentése, ajándékok elfogadásának tiltása) határozza meg, a szabályrendszeréből eredő etikai vétségeknek ugyanakkor közvetlen közszolgálati jogkövetkezménye nincs (etikai szankció).

A legtöbb központi hatóság belső utasítással dolgozta ki és hagyta jóvá a köztisztviselői magatartási kódexeit. Ilyen magatartási kódexeket hagytak jóvá egyes helyi hatóságok is. Azok a közigazgatási szervek, amelyek kidolgozták és jóváhagyták a magatartási kódexeket, nagyrészt átvették az MKK Hivatásetikai Kódexének rendelkezéseit. Az ÁSZ 2020 áprilisában közzétett jelentésének adatai szerint a közsférában felmért 4002 intézmény 65%-a rendelkezett etikai szabályzattal, etikai kódexszel. A kormányzati szervezetek 100%-a rendelkezik etikai kódexszel, helyi önkormányzatok esetében ez az arány csupán 56%, míg az egyéb igazgatási tevékenységet végző intézményeknél 36%. A kormányzati szervezetek 100%-os eredményét ugyanakkor némileg árnyalja, hogy csupán 9 ilyen szervezet vett részt a felmérésben. Az NKS 2024–2025 alapján a magatartási kódexek várhatóan szélesebb körben kerülnek alkalmazásra, és a már alkalmazott magatartási kódexek kiegészítésre kerülnek elsősorban összeférhetetlenségi szabályokkal. Az NKS 2024–2025 a törvényhozási integritás, az igazságügyi integritás és a közsféra szerveinek integritása területein több intézkedést is tartalmaz az etikai kódexek és kapcsolódó oktatások vonatkozásában, így többek között előírja a Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) Hivatásetikai Kó-

⁵⁹ A Magyar Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexe. Megtekinthető a következő internetcímen: <https://mkk.org.hu/node/485> [Hatályos 2020. december 18-tól]

dexének kiegészítését az összeférhetetlenségi esetek elkerülése, kezelése, valamint az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartásra, a forgóajtó-jelenségre vonatkozó részletes szabályokkal, az integritási tanácsadók feladatellátására építve, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a köztisztviselői etikai kódexekre vonatkozó ajánlásának megfelelően. Az NKS 2024–2025 ugyancsak előírja a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek, tanácsadók és az országgyűlési képviselők, valamint az Országgyűlés Hivatala dolgozói számára – különösen az összeférhe-

tetlenségi kérdésekben, az ajándékok és egyéb juttatások elfogadásában, a foglalkoztatási jogviszony megszűnése utáni korlátozásokra (forgóajtó-jelenség), a lobbistákkal való kapcsolattartás szabályaira, valamint a hozzátartozók foglalkoztatása és foglalkoztatási célú beajánlás, az érvényesítési mechanizmusok eljárási szabályaira kiterjedő, integritástudatosság növelése érdekében az érintett szervek 2024. december 31-ig alkossanak etikai kódexeket, valamint 2025. november 30-ig az etikai kódexek alapján tartsanak képzéseket az integritástudatosság témakörében.

Közbeszerzési Etikai Kódex

A Közbeszerzési Hatóság 2022. február 11-től hatályos Közbeszerzési Etikai Kódexe⁶⁰, a közbeszerzésekre irányadó jogszabályokon túlmutató, törvényi célok és alapelvek mentén a jogszabályi rendelkezések mögé tekintő helyzeteket, azaz általánosságban az etikus magatartást, a közbeszerzési eljárások résztvevői közötti transzparens információáramlást és integráns együttműködést szabályozza. A Köz-

beszerzési Etikai Kódex ajánlás jellegű, az érintettek önként alávetethetik magukat az abban foglaltaknak, illetve az alapján kidolgozhatják saját közbeszerzési etikai kódexüket.

Megengedő szabályai ellenére egyelőre kevés – a weboldalon közzétett lista szerint jelenleg mindössze 53 – szervezet, illetve személy csatlakozott a kezdeményezéshez.

Vagyonnyilatkozati rendszer

A köztisztviselők vagyonnyilatkozatainak közzététele fontos eszköz lehet a korrupció megelőzésében és a jogellenes vagyongyarapodás felderítésében, közvetve pedig jelentősen hozzájárulhat a közbizalom helyreállításához, illetve megszilárdításához. A közszektorban dolgozók vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (Vnytv.) szabályozza egységes keretben, amelynek deklarált célja az alapvető jogok és köteleességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése. A Vnytv.-n túl még több mint húsz jogszabály van, amely az egyes közfel-

adatot ellátó személyek vagyonnyilatkozati kötelezettségét szabályozza, így többek között az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény és az Infotv.

A megismerhetőség szintje alapján meg kell különböztetni a nem nyilvános, az egyedi adatigénylés útján hozzáférhető (pl. polgármesterek, alpolgármesterek és önkormányzati képviselők vagyonnyilatkozatai) és a kötelezően közzéteendő (pl. állami vezetők, alkotmánybírók, országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozatai) vagyonnyilatkozat-típusokat. A Vnytv. a nem nyilvános vagyonnyilatkozatokra vonatkozó szabályokat tartal-

⁶⁰ Közbeszerzési Etikai Kódex. Megtekinthető a következő internetcímen:

<https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/kozbeszerzesi-etikai-kodex/> [Hatályos 2022. február 11-től]

mazza. A Vnytv.-ben felsorolt munkakörökben dolgozó közalkalmazottak, köztisztviselők és kormánytisztviselők kötelesek vagyonyilatkozatot tenni a jogviszony, beosztás létrejötte, munka- vagy feladatkör betöltése érdekében azt megelőzően, illetve annak megszűnésekor. Ezenfelül a jogszabályban felsorolt egyes munkaköröket betöltő és javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult személyek meghatározott időközönként (évente, két évente) is kötelesek vagyonyilatkozatot tenni. Ez utóbbi körbe beletartoznak azon közszolgálatban nem álló személyek is, akik – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosultak közbeszerzési eljárás során. A vagyonyilatkozat tartalmazza a kötelezett és a vele egy háztartásban élő hozzátartozója jövedelmi, érdekeltiségi és vagyoni viszonyaira vonatkozó adatokat is. Annak, aki vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének a teljesítését megtagadja, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó megbízatását vagy jogviszonyát meg kell szüntetni, és a jogviszony megszűnésétől számított három évig közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyt nem létesíthet, valamint az e törvény szerinti vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó munkakört, feladatkört, tevékenységet vagy beosztást nem láthat el. Az őrzésért felelős személy (jellemzően a munkáltató) vagyongyarapodási ellenőrzési eljárást (vizsgálatot) folytathat le a pozíció megszűnésétől számított egy éven belül, illetve, ha a kötelezett vagyoni helyzetére vonatkozó valamely bejelentés szerint alaposan feltehető, hogy vagyongyarapodása a nyilatkozattételi kötelezettségét megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható.

A vagyonyilatkozati rendszerre vonatkozó előírások többször is módosultak 2022 során. Összességében ezek a módosítások nem járultak hozzá a rendszer erősödéséhez, sőt több ponton gyengítették is azt az átláthatóság szempontjából. Erősítette ugyanakkor a rendszert, hogy az Eufetv. értelmében az Integritás Hatóság feladatainak

ellátása során, az ahhoz szükséges mértékben ellenőrizheti a vagyonyilatkozatokat, jogosult vagyonyilatkozati vizsgálati eljárást lefolytatni, és ennek eredménye alapján vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást kezdeményezni. Ugyanakkor az Integritás Hatóság – az eseti Vagyonyilatkozati Jelentésében is részletezetten – megfelelő jogkörei hiányában ezen vagyonyilatkozati vizsgálatokat nem tudta még megkezdeni.

Az NKS 2024–2025 intézkedési tervében a Kormány az igazságügyi minisztert jelöli ki, hogy – a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter bevonásával – 2024. május 31-i határidővel teremtsen meg a vagyonyilatkozatok elektronikusan, digitális formában történő kitöltésének és kezelésének lehetőségét a teljes közzsférában. Az említetteken túl szükséges a jogkövetkezmények szigorítása (büntetőjogi elemeket is tartalmazó szankciórendszer) a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megsértése esetére, annak érdekében, hogy az alkalmazott szankciók ténylegesen elrettentőek, hatékonyak és arányosak legyenek. Ennek kapcsán az NKS 2024–2025 a vagyonyilatkozati rendszer alapján fennálló kötelezettségek súlyos megsértésére vonatkozó közigazgatási és büntetőjogi szankciórendszer bevezetésére vonatkozó javaslat megtételére 2024. április 30-i határidőt jelölt meg az igazságügyi miniszter számára. Ezen felül az NKS 2024–2025 további feladatként jelöli ki az igazságügyi miniszter számára, hogy 2025. november 30-i határidővel a köztisztviselők, egyes kiemelt munkakörei tekintetében vizsgálja meg a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség kiterjesztésének lehetőségét.

Megállapítható, hogy az NKS 2024–2025 sem irányozza elő a tartalmi ellenőrzést a vagyonyilatkozatok vonatkozásában, így érdemi előrelépés ezen a területen továbbra sem várható. Amint az Integritás Hatóság a 2023. december 14-én közzétett Vagyonyilatkozati Eseti Jelentésében részletesen kifejtette, a vagyonyilatkozati rendszer csak egy hatékony, azaz tartalmi ellenőrzést is magában foglaló, automatizált ellenőrzési rendszer révén érheti el Vnytv.-ben is deklarált

céljait. A gyakorlatban a vagyonyilatkozatok ellenőrzése jelenleg – és várhatóan a 2024–2025-ös időszakban továbbra is – csupán a bevallási kötelezettség teljesítésére terjed ki, annak központosított, kockázatalapú, tartalmi ellenőrzése nem valósul meg. A NAV tájékoztatása szerint a vagyongyarapodási vizsgálatok elrendelésére a jelenlegi szabályozási keretek között viszonylag szűk körben kerülhet sor,⁶¹ ezáltal a szóban forgó vizsgálatoknak a korrupció elleni küzdelemre gyakorolt hatása csekély mértékű.

A vagyonyilatkozási rendszer hatékonyá tétele érdekében célszerű lenne kiterjeszteni a vagyongyarapodási vizsgálatok alkalmazási területét a Btk. XXVII. fejezetében szabályozott korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére is. Ugyan ezen a területen nem történt előrelépés az előző évhez képest, de a kapott információk alapján mind a Pénzügyminisztérium, mind az NKS 2024–2025 vizsgálja a vagyongyarapodási vizsgálatok alkalmazási területének kiterjesztési lehetőségeit.

⁶¹ 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. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az állami adó- és vámhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a természetes személynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.

1. sz. melléklet

Lényeges hiányosságok és javaslatok összefoglalója

MUTATÓ

11. mutató:
Az átláthatóság és a civil társadalom bevonása erősíti a közbeszerzés integritását

ALMUTATÓ

11(a) almutató:
Nyilvános konzultációt és nyomon követést lehetővé tevő környezet

11(b) almutató:
A nyilvánosság megfelelő és időben történő tájékoztatása

11(c) almutató:
A civil társadalom közvetlen bevonása

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

A Kbt. 115. §-a szerinti eljárásokban az átláthatóság hiánya és az összejátszások veszélye.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Magas.

AJÁNLÁSOK

A Kbt. 115. §-a szerinti eljárások megszüntetése; helyette – általános szabályként – az eljárások meghirdetése.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Széttöredezett közbeszerzési adatbázisok több központi hatóságnál; strukturált adatbázisok hiánya és korlátozott keresési funkciók.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Magas.

AJÁNLÁSOK

Adatformátumok egységesítése annak érdekében, hogy az adatok automatikusan – adattisztítás nélkül – integrálhatók legyenek; adatkapcsolások megteremtése (pl. NAV, KSH); keresési funkciók javítása; hosszabb időszakra vonatkozó adatsorok elemzési lehetőségének megteremtése.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Az EKR-n kívüli, elsősorban a központosított beszerző szervezetek által lefolytatott központosított beszerzésekről elérhető adatok korlátozottsága, a központosított közbeszerzésekben a hosszú időtartamra kötött keretmegállapodások széleskörű alkalmazás.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Magas.

AJÁNLÁSOK

A keretmegállapodás alapján az eljárás második részében lefolytatott eljárások adatainak hozzáférhetővé tétele, kereshetősége, a keretmegállapodástól eltérő beszerzési módszerek alkalmazása

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Társadalmi egyeztetés hiányossága a jogalkotási folyamatokban, különösen a civil szféra tekintetében, illetve az eljárások civil monitorozásának hiánya.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Civil ellenőrzés megfelelő csatornáinak megteremtése, fokozottabb bevonása a közbeszerzési folyamatok monitorozásába pl. integritási megállapodás révén, a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabályok átláthatóbb, kereshető, közzététele, szakmai szervezetek közvetlen megkeresése a jelentősebb jogszabály-módosítások esetén.

MUTATÓ

12. mutató:
Az ország hatékony ellenőrzési és audit rendszerekkel rendelkezik

ALMUTATÓ

12(a) almutató:
Az ellenőrzési rendszer jogi kerete, szervezete és eljárásai

12(b) almutató:
A közbeszerzések ellenőrzésének és auditálásának koordinálása

12(c) almutató:
A megállapítások és ajánlások végrehajtása és nyomon követése

12(d) almutató:
Képesítés és képzés a közbeszerzési auditok elvégzéséhez

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Kockázatalapú módszertan hiányzik az ellenőrzési folyamat több pontján.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Magas.

AJÁNLÁSOK

A teljes ellenőrzési folyamatra alkalmazható kockázat alapú ellenőrzési módszertan kidolgozása (a legkockázatosabb projektek globális ellenőrzése).

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Hazai és európai uniós ellenőrzési gyakorlat eltér.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Ellenőrzési folyamat holisztikus szemléletű átgondolása, racionalizálása, feladatkörök szétválasztása.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Egyes szervek módszertani/gyakorlati útmutatói nem a teljes ellenőrzési folyamat figyelembevételével kerülnek kialakításra, nem összehangoltak.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Egyetlen forrású (single source of truth) folyamatosan frissülő, auditeredményeket, jogeseteket tartalmazó módszertani útmutatók a különböző ellenőrzési szintekhez igazodó gyakorlati példákkal, ennek folyamatos lekövetése oktatási anyagokkal, képzési lehetőségekkel.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Közbeszerzési projektekre vonatkozó információk részlegesegek és fragmentáltak.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Holisztikus szemléletben tervezni az ellenőrzési információk/adatok gyűjtését – visszakereshetőség, az egyes esetek tekintetében a teljes folyamat áttekintésének lehetősége, külső és belső egyedi azonosítók bevezetése. Egy ilyen adatbázis elemzése segítené a későbbi ellenőrzéseket, módszertani útmutatók készítését is.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Ellenőrzési kapacitáshiány.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Ennek kezelése, illetve olyan szakemberek képzése és toborzása, vagy külső szakértőként való alkalmazása, akik szakmai tartalmi kérdéseket (pl. műszaki) is hatékonyan tudnak vizsgálni. Külső szakértők alkalmazása esetén az összeférhetetlenség vizsgálata.

MUTATÓ	13. mutató: A közbeszerzési jogorvoslati mechanizmusok hatékonyak és eredményesek
ALMUTATÓ	13(a) almutató: Jogorvoslati eljárások 13(b) almutató: A fellebbviteli szerv függetlensége és kapacitása 13(c) almutató: A fellebbviteli szerv határozatai
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A kérelemre induló jogorvoslati kérelmek száma tartósan alacsony, amely leginkább a magas igazgatási-szolgáltatási díjnak tulajdonítható.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Magas.
AJÁNLÁSOK	Javasolt az igazgatási-szolgáltatási díjak mértékét felülvizsgálni, a közbeszerzés becsült értékéhez és a kérelmek számához kötöttséget megszüntetni, a díjakat jelentősen mérsékelni, egyes esetekben törölni.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Figyelemmel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülő jogorvoslati ügyek általában meglehetősen összetettek, az érintettek igényelnék a tárgyalás tartását és azt, hogy erre lehetőség szerint személyesen kerüljön sor.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Ajánlott lenne a tárgyalások számát növelni, és a személyes tárgyalás lehetőségét a kérelmező/kezdemenyező fél kérésének megfelelően biztosítani.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban kötelező a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselő.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Figyelemmel a közbeszerzési biztosok felkészültségére és szakmai tudására, javasolt lehet megfontolni a kötelező képviselő eltörlését.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai tekintetében a keresési lehetőségek nem adnak megbízható eredményeket, a bírósági ítéletek nem kerülnek egységes adatbázisban közzétételre.
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes
AJÁNLÁSOK	Keresőfelület javítása, bírósági ítéleteknek külön, teljes körű adatbázis létrehozása javasolt.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	A Kbt. előírásai szerint – amennyiben a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek, és az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját megküldte, de egyéb intézkedést nem tett – a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértés megállapítása esetén köteles bírságot kiszabni. Ugyanakkor az előzőek szerinti kötelező bírságolási esetkör nem terjed ki arra, ha az ajánlatkérő nem, vagy nem határidőben adja meg a válaszát az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltakra (holott a jogorvoslati határidők nem az ajánlatkérő válaszána megküldésétől, hanem a válaszáadásra vonatkozó törvényi határidő lejártától számíthatnak).
KOCKÁZATI BESOROLÁS	Közepes.
AJÁNLÁSOK	Javasolt lehet a szabályozás felülvizsgálata e tekintetben.
LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK	Az előzetes vitarendezés tényéről az ajánlatkérők részére adandó ajánlatkérői tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben megfontolást igényelhet – a kiegészítő tájékoztatáskérésre vonatkozó szabályozás mintájára – annak egyértelművé tétele a Kbt.-ben, hogy az anonimizált módon történjen, a kérelmet benyújtó személyének felfedése nélkül.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Javasolt a szabályozás felülvizsgálata.

MUTATÓ

14. mutató:
Etikai és korrupcióellenes intézkedések

ALMUTATÓ

14(a) almutató:
Tiltott gyakorlatok, összeférhetetlenség és a kapcsolódó felelősségek, elszámoltathatóságok jogi meghatározása és szankciók

14(b) almutató:
A közbeszerzési dokumentumokban szereplő tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések

14(c) almutató:
Hatékony szankciók és végrehajtási rendszerek

14(d) almutató:
Korrupcióellenes keretrendszer és integritásképzés

14(e) almutató:
Az érdekelt felek támogatása a közbeszerzés integritásának megerősítéséhez

14(f) almutató:
Biztonságos mechanizmusok a tiltott gyakorlatok vagy etikátlan magatartás bejelentésére

14(g) almutató:
Magatartási kódexek/etikai kódexek és pénzügyi közzétételi szabályok

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

A vagyonyilatkozat-tételi rendszer ellenőrzése nem hatékony, a kötelezettség megsértésére vonatkozó szankciók nem kellően elrettentőek, hatékonyak és arányosak.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Magas.

AJÁNLÁSOK

Vagyongyarapodási vizsgálatok alkalmazási területének kiterjesztése a korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére. Jogkövetkezmények szigorítása (büntetőjogi elemeket is tartalmazó szankciórendszer) a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megsértése esetére, annak biztosítása, hogy az esetleges jogsértéseket kivizsgálják, és adott esetben megfelelően szankcionálják.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Hiányos a közbeszerzési rendszerhez kapcsolódó integritási képzési rendszer közbeszerzési szakemberek számára.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Az integritási témákkal kapcsolatos rendszeres, kötelező képzési kínálat bővítése a közbeszerzési szakemberek számára, a szélesebb körű etikai és integritási képzések kiegészítéseként.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Az ajánlatkérői oldalon közbeszerzésekkel foglalkozó munkatársak körében gyakran nincs kellő felkészültség a kizáró okok azonosítására. Nem működik az összeférhetetlenségre vonatkozó módszeres, kellő mélységű ellenőrzés és preventív tevékenység, a közbeszerzési ellenőrzési rendszernek pedig nem képezi részét ezen tevékenység vizsgálata.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Indokolt az összeférhetetlenségi nyilatkozatok ellenőrzéséhez ellenőrzési rendszert társítani, és az erre vonatkozó előírásokat az ajánlatkérők közbeszerzési szabályzatában rögzíteni. Ajánlattevő gazdasági szereplő tekintetében a cégkapcsolati háló, kapcsolt vállalkozások, valamint a tulajdonosok, vezető tisztségviselők egyéb érdekeltségei kötelező ellenőrzésének előírása.

Hatékony útmutatók és eszközök kidolgozása, valamint a jelenleginél hatékonyabb és szélesebb körben kötelező képzési és továbbképzési program ajánlatkérői oldalon dolgozó közbeszerzési szakemberek számára.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Integritási rendszerek működtetése csak ajánlatkérői oldalon elvárás.

Az ellenőrzési rendszer erősítésre szorul az Intr. és a Gtbr. alkalmazásának belső és külső ellenőrzése vonatkozásában, az integritástanácsadó, illetve megfelelési tanácsadó intézményei nem kellően erősek.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

Integritási rendszerek működtetésére vonatkozó kötelező elvárás ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is a közbeszerzésben való részvételhez.

Kockázatalapú és mélyebb – nem csupán a formális megfelelésre fókuszáló – ellenőrzési módszertan kidolgozása az Intr. és a Gtbr. alkalmazása tekintetében. Oktatási anyagok és útmutatók kidolgozása a fő érintett felek részére az adott szervezetre szabott integritási eszközök kidolgozásához. Belső ellenőrök folyamatos továbbképzése, a versenyszférában meglévő tapasztalatok rendszeres megosztása a közsféra belső ellenőreivel a továbbképzés és szakmai szervezetek (BEMSZ) keretén belül. Korábban mélyebb tartalmú külső ellenőrzés (ÁSZ) és hatékonyabb visszacsatolás.

LÉNYEGES HIÁNYOSSÁGOK

Nem kötelező a csalásra, korrupcióra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó szabályokat beilleszteni a közbeszerzési szerződésekbe.

KOCKÁZATI BESOROLÁS

Közepes.

AJÁNLÁSOK

A közbeszerzési dokumentációba a korrupcióra, csalásra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések kötelező beépítése. Ennek megfelelően az ajánlatkérők és ajánlattevő gazdasági szereplők által alkalmazandó releváns jogszabályok, útmutatók módosítása.

2. sz. melléklet

Rövidítések jegyzéke

ÁBPE MKK – Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzési Módszertani és Képzési Központ

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

ÁKSZ – Állami közbeszerzési szaktanácsadó

ÁSZ – Állami Számvevőszék

ÁSZ tv. – Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény

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

Beruházási törvény – Az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény

BEII – Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság

BEMAFOR – Belső Ellenőrök Magyarországi Fóruma

BEMSZ – Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete

Bkr. – A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

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

Döntőbizottság – Közbeszerzési Döntőbizottság

EKR – Elektronikus Közbeszerzési Rendszer

ENYÜBS – Egységes Nyomozó Hatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika

EUFÁT – Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkár

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

Eurojust – Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége

EUTAF – Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

Eredménytájékoztató – A közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződések odaítéléséről szóló tájékoztató

FAKSZ – Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadó

Gtbrk. – A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet

GVH – Gazdasági Versenyhivatal

Jat. – A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

Jet. – A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény

Hatóság – Integritás Hatóság

Hnt. – Hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás

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

Intr. – Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet

KAC – Közbeszerzési Anonim Chat

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

KDB – Közbeszerzési Döntőbizottság

KEHI – Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

KFF – KTM Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya

KFF HÁT – KTM Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság

KH – Közbeszerzési Hatóság

KMF – Korruptiómegelőzési Főosztály

KONFORM – Államháztartási Belső Kontroll Fórum

KÖSZ – Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége

KSH – Központi Statisztikai Hivatal

KSZ – Közreműködő Szervezet

KTM – Közigazgatási és Fejlesztési Minisztérium

Kttv. – Közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény

Küt. – Különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény

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

MKK – Magyar Kormánytisztviselői Kar

Munkacsoport – Korruptióellenes Munkacsoport

NAV – Nemzeti Adó- és Vámhivatal

NAV KEKI – Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési Egészségügyi és Kulturális Intézete

NGM – Nemzetgazdasági Minisztérium

NKS 2024–2025 – A 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korruptióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv

NVSZ – Nemzeti Védelmi Szolgálat

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

OLAF – Európai Csalás Elleni Hivatal

Panasztv. – A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény

PMr. – 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 szóló 22/2019. (XII. 23.) PM rendelet

ProcurCompEU – Európai kompetenciakeret közbeszerzési szakemberek számára

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

Takarékostv. – A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény

TVI – Támogatásokat Vizsgáló Iroda

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

WB-irányelv – Whistleblowing irányelv (az Európai Parlament és Tanács az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló 2019/1937/EU i irányelve)

3. 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

2023. évi LXIX. törvény Az állami építési beruházások rendjéről

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 összegezés mintáiról és a beszerzések éves statisztikai összegezéséről

396/2023. (VIII. 24.) Korm. rendelet a kormányzati képzési és oktatási beszerzésekről

1425/2022. (IX. 5.) Korm. határozat a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozásáról

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

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 vagyonnyilatkozat-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 közszolgálati tisztviselőkről
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)
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
2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról
- 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 Korruptcióellenes 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 ügyészégi 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

1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról

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

2014/24/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/ek irányelv hatályon kívül helyezéséről

2014/25/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv 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

2019/1780 végrehajtási rendelete a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták („e-hirdetmények”) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről

4. sz. melléklet

A felmérés interjúalanyai

SZERVEZET	DÁTUM
Közbeszerzési Ajánlattevők Országos Szövetsége	2024. 02. 13.
Transparency International Magyarország	2024. 02. 22.
KEMCS – civil tag	2024. 02. 23.
K-Monitor Közhasznú Egyesület	2024. 02. 26.
Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége	2024. 02. 26.
Budapesti Corvinus Egyetem	2024. 03. 05.
Government Transparency Institute	2024. 03. 08., 2024. 03. 11.