



**IH** INTEGRITÁS  
HATÓSÁG

Y/270

# ÉVES ELEMZŐ INTEGRITÁSJELENTÉS

Budapest, 2026. június 30.

# 2025



**Biró Ferenc Pál**  
elnök

## Tisztelt Olvasók!

A jelen jelentés egy változásokban különösen intenzív időszakban készült. Az Integritás Hatóság működési környezete a megjelenés körüli hetekben várhatóan érdemben átalakul: a hatósági eszköztár és a vizsgálati jogosítványok bővülése, valamint az együttműködési keretek fejlődése új lehetőségeket és egyben új felelősséget is jelentenek a közpénzek felhasználásának ellenőrzése terén. E változások közepette különösen fontos, hogy a Hatóság következetesen, szakmai alapokon és adatokkal alátámasztva értékelje a közbeszerzési rendszer működését.

A tavalyi jelentéshez kapcsolódó szakmai párbeszéd rávilágított arra is, hogy több megállapítás és javaslat tekintetében nem alakult ki egyetértés a kormányzati szereplőkkel. Ezt a körülményt a jelen jelentés készítése során is figyelembe vettük, így több olyan ajánlást, amelyet szakmailag megalapozottnak tekintettünk, az ideai jelentésben is megfogalmazunk. A Hatóság továbbra is elkötelezett amellett, hogy ajánlásait kizárólag tényekre, elemzésekre és nemzetközi tapasztalatokra alapozza.

A jelen kötet több szempontból is megújulást tükröz. Egyrészt egy problématerkép alapján a közbeszerzések integritáskockázatait részletesen tárgyalja, másrészt szektorszintű elemzéseket is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik, hogy a közbeszerzési piac egyes területein jelentkező sajátos kockázatokat pontosabban azonosítsuk. Továbbá kiemelt figyelmet fordítottunk arra is, hogy áttekintsük az elmúlt években kialakult ellenőrzési nyomvonalak változásait és a korábbi integritásjelentésekben megfogalmazott ajánlások hatását. Elemzésünk rámutat arra, hogy az intézményi átalakulások, az adatszolgáltatási kötelezettségek módosulása, valamint az ellenőrzési mechanizmusok fejlődése miként formálták a rendszer átláthatóságát és ellenőrizhetőségét.

A jelentés továbbra is azokat a strukturális kihívásokat helyezi a középpontba, amelyek tartósan meghatározzák a közbeszerzési piac működését. Különös figyelmet kap a verseny intenzitásának alakulása, a piaci koncentráció kérdése, valamint az adatok hozzáférhetősége és minősége. E tényezők alakulása nemcsak a hatékonyságot és a költséghatékonyságot befolyásolja, hanem a közpénzek felhasználásába vetett közbizalmat is.

A jelentésben megfogalmazott ajánlások célja változatlan: a közbeszerzési rendszer átláthatóságának, versenyképességének és integritásának erősítése. Kiemelt jelentőséget tulajdonítunk az adatalapú ellenőrzés további fejlesztésének, az ellenőrzési nyomvonalak egyértelműsítésének, valamint a piaci szereplők és az intézmények közötti átláthatóbb együttműködésnek.

Az Integritás Hatóság továbbra is abban érdekelt, hogy szakmai munkájával elősegítse a közpénzek felhasználásának tisztaságát és hatékonyságát. Bízunk abban, hogy a jelen jelentés – a korábbi évekhez hasonlóan – érdemi hozzájárulást jelent a szakmai diskurzushoz, és hasznos alapul szolgál a döntéshozók, a piaci szereplők és a társadalom számára egyaránt.

Budapest, 2026. június 30.

**Biró Ferenc Pál**  
elnök

# Tartalom

**05** | 1. Bevezetés

**35** | 2. A közbeszerzések rendszerszintű elemzése

**133** | 3. Európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer értékelése

**203** | 4. Szektorális kockázati profilok

**259** | 5. A közbeszerzési piac főbb statisztikai adatai (1. Melléklet)

**269** | 6. A központi beszerző szervezetek tevékenységének elemzése (2. Melléklet)

## 1. fejezet tartalomjegyzék

# 5 | Bevezetés

- 1.1 Háttér
- 1.2 A jelentés felépítése, a fejezetek rövid összefoglalója
- 1.3 A korrupció, integritás, európai uniós források felhasználásána társadalmi percepciói és tapasztalatai
- 1.4 Gyakran használt rövidítések jegyzéke

# 1. Bevezetés

## 1.1 Háttér

A Hatóság az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.) alapján működő, autonóm államigazgatási szerv. Feladata, hogy erősítse az uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó csalás, összeférhetlenség és korrupció, valamint az ezekkel összefüggő egyéb jogsértések és szabálytalanságok megelőzését, feltárását és korrekcióját.

A Hatóság minden olyan esetben fellép, amikor megítélése szerint az európai uniós források felhasználásában vagy ellenőrzésében érintett, hatáskörrel rendelkező szervezet nem tette meg a szükséges intézkedéseket az uniós költségvetés hatékony és eredményes felhasználása, illetve az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, vagy ennek kockázata felmerül.

Feladatai ellátása során a Hatóság kiemelt figyelmet fordít az integritáskockázatok értékelésére. Az Eufetv. 11. §-a alapján készített integritásjelentéseiben figyelembe veszi korábbi jelentéseit, valamint az azokban megfogalmazott ajánlások hasznosulását is. A 2025. naptári évre vonatkozó éves elemző integritásjelentést a Hatóság 2026. június 30-ig elkészíti, közzéteszi honlapján, és tájékoztatásul megküldi az Országgyűlésnek a 12. § (1) bekezdésének megfelelően. A közzétételt követően a Kormány három hónapon belül válaszában ismerteti, hogy miként kívánja kezelni a jelentés megállapításait és ajánlásait.

Az Eufetv. vonatkozó rendelkezései értelmében az éves elemző integritásjelentés tartalmazza a következőket:

- a.)** az európai uniós források felhasználásával összefüggésben a közbeszerzési piac koncentrációjának, valamint a közbeszerzési eljárásokban a becsült érték és a szerződéses összeg közötti különbség, valamint annak lehetséges okainak elemzését,
- b.)** a Hatóság feladatkörébe tartozó területeken a jogszabályok hatékonysága és a végrehajtásuk során jelentkező problémák vizsgálatát, valamint a jogalkalmazói és közigazgatási gyakorlat elemzését, kockázati mutatók meghatározását,
- c.)** a keretmegállapodások alkalmazására és a keretmegállapodások alapján megkötött szerződések gyakorlatára vonatkozó elemzést, ideértve az odaítélésük egyes gazdasági szereplők közötti megoszlását,

**d.)** az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer értékelését a korrupció, a csalás és az összeférhetlenség kockázatának azonosítása és hatékony megelőzése, valamint az ilyen esetek felderítése és orvoslása terén,

**e.)** az a) – d) pont szerinti tárgykörre vonatkozó ajánlásokat, továbbá

**f.)** annak értékelését, hogy az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek hogyan vették figyelembe a korábbi jelentéseket és ajánlásokat.

A Hatóság a jelen értékelés elkészítéséhez 2026. május 20-ig bezárólag összeállította, áttekintette és elemezte a rendelkezésére álló, valamint a nyilvánosan elérhető releváns adatokat és információkat. Az elemzés során figyelembe vette korábbi jelentéseit és az azokhoz kapcsolódó kormányzati válaszokat, az év folyamán gyűjtött tapasztalatokat, a Korrupcióellenes Munkacsoport korábbi jelentéseit, továbbá a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát vizsgáló teljesítménymérési keretrendszer 2025. évi eredményeit, valamint az OECD által a Hatóság kérésére készített összehasonlító elemzéseket (ezek nyilvánosságra hozatala kapcsán még nem született döntés). A Hatóság emellett támaszkodott az érintett szervezetektől és felelősöktől beérkezett további adatokra is.

A Bevezetés rövid áttekintést nyújt az éves elemző integritásjelentés fejezeteiről (1.2), a d) ponthoz kapcsolódóan bemutatja az európai uniós források felhasználásának társadalmi percepcióját és tapasztalatait (1.3), valamint tartalmazza a jelentésben alkalmazott rövidítések jegyzékét (1.4).

## 1.2 A jelentés felépítése, a fejezetek rövid összefoglalója

Az Integritás Hatóság negyedik alkalommal kiadott éves elemző integritásjelentése jó-részt a korábbi évek szerkezetét követi, de a korrupciós kockázatok bemutatásának új elemeit is integrálja. Az **1. fejezet** a célok és a tartalom ismertetésén túl a jelentés kontextusát ismerteti, és az integritás és a korrupció társadalmi érzékeléséről végzett kutatásokat mutatja be. A Hatóság KORR-KÉP és „Tiszta Úton” kutatásai nem kizárólag társadalomtudományi célokat szolgálnak, hanem a Hatóság törvényi kötelezettségeinek teljesítéséhez

is hasznos, tudományosan megalapozott szakmai háttérrel biztosítanak. A kutatások eredményei lehetővé teszik a kockázati területek célzott feltérképezését, a lakossági és ifjúsági attitűdök változásának nyomon követését, valamint az integritás- és korrupcióellenes intézkedések hatásának értékelését (1.3 fejezet).

**A 2. fejezet** a közbeszerzési rendszer működését és hatékonyságát értékeli, és 56 ajánlást fogalmaz meg. Az elemzés során a Hatóság egyfelől a közbeszerzési adatok alapján vizsgálja az uniós és nemzeti forrásokból finanszírozott közbeszerzések főbb jelenségeit és mutatóit, másfelől kitér a szabályozói környezet problémás területeire, szűk keresztmetszeteire. Az adatelemzés kiemelten vizsgálja a közbeszerzések koncentrációját, a legnagyobb szerződésállományú cégeket és cégcsoportokat, a magántőkealapok azonosítható szerződésállományát.

A közbeszerzési szabályok elemzését egy áttekintő közbeszerzési problématerkép alapján végeztük. A fejezet egyik fontos konklúziója, hogy a jelenlegi közbeszerzési ellenőrzési rendszert az adminisztratív fókuszú, ellenőrzések jellemzik, a meglévő intézkedések többsége csak szabályozási szinten létezik, és a gyakorlatban „lepapírozott” megfelelésként jelenik meg. A közbeszerzési rendszer megújítása paradigmaváltást igényel: a jogi megfelelés mellett elengedhetetlen a gazdasági racionalitás, a piaci verseny és az olyan adatalapú kockázatkezelés integrált érvényesítése, amely alkalmas az egyes eljárások szintjén jogszerű vagy jogszerűnek látszó, de kockázatos gyakorlatok és az eljárásokon átívelő mintázatok kiszűrésére.

A közbeszerzési diszfunkciók fő oka a tulajdonosi szemlélet hiánya, amely az eljárás-előkészítés gyengeségeivel, a piacelemzés hiányával és a túlárzás strukturális kockázatával függ össze. A versenytorzító gyakorlatok nemcsak az előkészítés során, hanem a bírálati szakaszban is megjelennek, és az egyenlő bánásmód formális érvényesítése mellett is érdemben befolyásolják az eljárások kimenetelét.

A fejezet kiemeli az összeférhetlenségi kockázatokat, megállapítva, hogy az elmúlt évben ezen a téren nem történt érdemi előrelépés. Az egyajánlatos eljárások visszaszorítására tett intézkedések ellenére a csökkenő tendencia megtorpant, sőt enyhe növekedés látható (2025: 19,6%). Az egy eljárásrészre jutó ajánlatok száma továbbra is változatlan, 2025-ben átlagosan 3,6 ajánlat érkezett az eredményes eljárásrészekben.

Önálló alfejezet foglalkozik a 2020–2025 között több, mint 2930 milliárd forintot kezelő központi közbeszerző szervezetekkel, a központosított közbeszerzésekkel és keretmegállapodá-

sokkal, ahol számos termék- és szolgáltatáskörben tovább erősödött az eddig is magas piaci koncentráció, a túlárazás kockázata továbbra is magas. Emiatt indokolt a koncentráció tudatos csökkentése, valamint megfelelő ösztönzők bevezetése javasolt, például bizonyos értékhatár alatt a kötelező központosítás alóli mentesítés és az opcionális saját beszerzések lehetősége kedvezőbb árak esetén.

**A 3. fejezet** az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésére hivatott ellenőrzési rendszert értékeli, és 12 ajánlást fogalmaz meg. Egyrészt bemutatja a főbb folyamatokat és szereplőket, valamint utánköveti a 2022., 2023. és 2024. éves Integritásjelentések ellenőrzési rendszerre vonatkozó javaslatait és azok hasznosulását. Az ellenőrzési mechanizmusok és a szabályozási környezet terén ugyan a rendszerben tapasztalható nyitottság a feltárt problémák orvoslására, a fejlesztések nem következetesek. Az intézkedések gyakran nem vezetnek mélyebb, strukturális változásokhoz, így hosszabb távon is kockázatot jelentő hiányosságok maradtak fenn az ellenőrzési mechanizmusokban és a szabályozási környezetben.

A fejezet több példával is tárgyalja a Hatóság működésének egyik legjelentősebb korlátját, az információk szerzésének nehézkességét. Olyan kulcsfontosságú adatbázisokhoz, mint az IIER és a VIR, a Hatóságnak nincs közvetlen hozzáférése, az adatszolgáltatások gyakran hiányosak vagy késedelmesek, miközben a Hatóság nem rendelkezik megfelelő eszközökkel ezek kikényszerítésére. Ez az eljárások elhúzódásához, a kockázatok késői azonosításához és bizonyos esetekben a fellépés ellehetetlenüléséhez vezet.

A nehézségek ellenére a fejezet számos problémát azonosít: a szabályozás több esetben nem egyértelmű, illetve a meglévő szabályok alkalmazása nem következetes, ez problémát jelent a többlettámogatási kérelmek kezelésénél, a piaci ár vizsgálatánál, a garanciák ellenőrzésénél, valamint a szabálytalansági szankciók alkalmazásánál. Rendszerszintű kockázatot jelent, hogy a szabálytalansági eljárások gyakorlata heterogén, így azonos vagy hasonló jogsértések esetén az egyes irányító hatóságok eltérő döntéseket hoznak, ami csökkenti a jogbiztonságot és növeli az egyedi mérlegelésből fakadó korrupciós kockázatot, még akkor is, ha konkrét visszaélés nem minden esetben bizonyítható.

Az átláthatóság hiánya különösen a vidékfejlesztési források felhasználásánál jelent problémát, mivel a nemzeti kiegészítő TOP-UP-források elosztásának döntési szempontjai nem egyértelműek, ami nemcsak az ellenőrizhetőséget nehezíti, hanem a Hatóság hatáskörének egyértelmű meghatározását is bonyolítja.

A fejezet arra a következtetésre jut, hogy bár az ellenőrzési rendszer alapvetően működőképes, több meghatározó területen – különösen az adathozzáférés (IIER, VIR), az átláthatóság, az egységes jogalkalmazás, valamint az összeférhetetlenségi szabályok következetes érvényesítése terén – érdemi és halaszthatatlan fejlesztések indokoltak; ezzel összefüggésben a Hatóság kiemelten szükségesnek tartja a korábbi évben megfogalmazott ajánlásai és javaslatai ismételt, érdemi mérlegelését is, mivel a javasolt intézkedések végrehajtása jelentősen erősítheti az uniós forrásfelhasználás integritását, a visszaélések megelőzésének hatékonyságát, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás színvonalát.

A **4. fejezet** a korábbi jelentésekben nem megjelenő, szektorális elemzést mutat be. A korábbi jelentésekben is megjelenő rendszerszintű elemzés (itt a 2. fejezet) a közbeszerzési rendszer egészére jellemző diszfunkciókat azonosítja. A szektorális megközelítés a 4. fejezetben abból indul ki, hogy a közbeszerzési piac nem egységes: az egyes szektorok piacszerkezete, versenyintenzitása és korrupciós kockázati szintje jelentősen eltér, így a felmerülő kockázatok és a beavatkozási eszközök sem kezelhetők azonos módon. A Hatóság megítélése szerint ez a differenciált szemlélet nemcsak a jogszerűségi és integritási fókuszú ellenőrzések hatékonyságát erősítheti, hanem az ajánlatkérők számára is kézzelfogható támogatást nyújthat, mivel lehetővé teszi, hogy az eljárások előkészítése során tudatosabban érvényesítsék saját szervezeti igényeiket és érdekeiket.

A szektorális profilok célja a Hatóság vizsgálati és ellenőrzési tevékenysége során feltárt visszaélési jogsértési kockázatok egyes szektorokhoz rendelése, amely célzottabb elemzéseket tesz lehetővé. Ezekhez kapcsolódóan a Hatóság konkrét ajánlásokat nem fogalmaz meg. Az egyes kialakított szektorokra több koncentrációs, illetve megoszlási mutatót is ismertetünk, a szektor 3, illetve 10 legnagyobb szerződésértékkel rendelkező szereplőjének részesedési arányát (C13, C110) és az egyes szektorok Herfindahl–Hirschman-indexeit (HHI) és GINI mutatóit is megadjuk a szöveges jellemzésen túl.

A szektorális szintű elemzések megerősítik, hogy a közbeszerzési piac nem homogén: az egyes szektorok piacszerkezete, versenyintenzitása és korrupciós kockázatai jelentősen eltérnek. A jelentés ezért a CPV-kódokon alapuló szegmentálás mellett funkcionális és piacszerkezeti szempontok mentén azonosítja a szektorális kockázatokat.

A 2025. évre vonatkozó integritásjelentés két mellékletet tartalmaz. Az **5. fejezet** (1. melléklet) röviden a közbeszerzési piac adatelemzésének leíró statisztikai adatait tartalmazza, valamint kiegészítő ábrákat és táblázatokat mutat be a 2. és a 4. fejezethez kapcsolódóan. Így többletinformációval szolgál olyan területekről, mint a keretmegállapodások, a konzorciumi szerződések, az ajánlatszámok megoszlása. Szintén kiegészíti a korábbi fejezeteket a magántőkealapok-érdekeltségek részletesebb adataival, valamint szerződösszeg alapján mutatja be a kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek és a legfontosabb ajánlatkérő-nyertes szervezetpárokat.

A Hatóság korábbi integritásjelentéseiben konzekvensen jelezte a központi beszerző szervezetek tevékenységével kapcsolatos jelentős integritáskockázatokat. A Hatóság elkészítette ezen szervezetek tevékenységének elemzését, amelyet a jelentősen nagyobb terjedelmű **6. fejezet** (2. melléklet) tartalmaz. Az elemzés készítése során az Integritás Hatóság egyeztetéseket javasolt a vizsgált szervezetekkel, ezek egytől egyig elmaradtak. A 2025. január 8-án munkaanyagként elküldött első változatokra kapott visszajelzések alapján (január 17. NKOH, DKÜ, március 3. KEF) a Hatóság egy módszertanilag kibővített változatot küldött az érintett szervezeteknek. Bár a Hatóság az elemzés második változatának elkészítésekor a szervezetek több visszajelzését figyelembe vette, számos kérdéses részletet a személyes egyeztetésen tervezett megbeszélni az érintett szervezetekkel, azonban az egyeztetésen a szervezetek – ismételtén – nem jelentek meg.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény megalkotásának egyik kiemelt célja „a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése”. Ennek fényében szembeűnő, hogy az elemzésre adott válaszokban egyik szerv sem mutatta be azokat a módszereket, amellyel a hatékonyságot méri, illetve elnagyoltak a hivatkozások azokra a lépésekre, amelyeket megtettek a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében. Ahol erre utalások történnek, ott konkrétumok nélkül tesznek megjegyzéseket az érintett szervek, miközben számos érv jelent meg a válaszokban, amely a törvény céljainak megvalósíthatóságát kérdőjelezi meg.

A 6. fejezetben közreadott mellékletben az elemzést kiegészítettük a 2024-es adatokkal. A 2025. december 8-án lezárt anyagot változatlanul közöljük, mindössze töröltük az utolsó oldalakon szereplő, az első három Éves Elemző Integritásjelentésben megfogalmazott ajánlásokat és az azokra érkezett kormányzati álláspontokat, hiszen ezek a Hatóság honlapján is elérhetők.

## 1.3 A korrupció, integritás, európai uniós források felhasználásának társadalmi percepciói és tapasztalatai

### 1.3.1 Az Integritás Akadémia és Kommunikációs Iroda kutatási feladatainak szerepe

Az Integritás Hatóság szervezeti egységeként működő Integritás Akadémia és Kommunikációs Iroda 2025–2026 között olyan átfogó, módszertanilag egységes kutatási infrastruktúrát hozott létre, amely közvetlenül támogatja a Hatóság törvényben meghatározott feladatainak ellátását. A kutatási tevékenység célja, hogy megbízható, empirikus alapot biztosítson a korrupciós és integritási kockázatok azonosításához, valamint a bizonyítékalapú döntéshozatalhoz és szakpolitikai javaslatok kidolgozásához. A kutatási infrastruktúra két kiemelt induló pillére a KORR-KÉP<sup>1</sup> ifjúságkutatás és a „Tiszta Úton”<sup>2</sup> komplex kutatási program, melynek lakosságra vonatkozó adatfelvétele készült el a 2025-ös év utolsó negyedében.

E két program célja egy hosszú távon összehasonlítható, idősoros kutatási rendszer kialakítása, amely a Hatóság éves integritásjelentéseinek megalapozását, bizonyítékalapú alátámasztását szolgálja, valamint átfogó és folyamatos adatokat biztosít a társadalom egészére és annak egyes célcsoportjaira vonatkozóan. A kutatások egymást kiegészítve teszik lehetővé a magyar társadalom és különböző célcsoportjainak integritással, korrupcióérzékeléssel, korrupcióhoz kapcsolódó konkrét tapasztalataival, valamint az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos attitűdjeinek, tapasztalatainak és kitérségének mélyreható feltárását.

A KORR-KÉP és Tiszta Úton kutatási programok az előkészítő fázisban megalkották a korrupció és integritás kutatás során használt, átfogó, holisztikus<sup>3</sup> definícióit. Ehhez természetesen alapul vettek korábbi korrupciódefiníciókat, de azokat továbbfejlesztve, a hazai helyzetre

---

<sup>1</sup> Vajda, K., Vida, E., & Fodor, P. (2025). KORR-KÉP: Korrupció, integritás és az európai uniós források felhasználása a magyar fiatalok szerint: Egy nagymintás, kérdőíves adatfelvétel összefoglaló eredményei. Integritás Hatóság, Integritás Akadémia <https://doi.org/10.65107/IAK0001>

<sup>2</sup> Tiszta Úton kutatási program: Lakossági adatfelvétel összefoglaló eredményei (szerkesztés alatt) <https://doi.org/10.65107/IAK0005>

<sup>3</sup> Dobson, R., David – Barrett, E., Barrington, R. (2025). Defining corruption in context. University of Sussex. Journal contribution. [Online] <https://hdl.handle.net/10779/uos.28410266.v1> Utolsó hozzáférés: 2026.05.20.

reagálva egészítették ki. Ennek mentén a kutatási programokban „**A korrupció az a jelenség, amikor valamely egyén, csoport vagy intézmény magánelőny szerzése céljából visszaél a rábízott hatalommal, ami jellemzően közérdeksérelemmel, illetve törvények, szabályozások és/vagy integritási normák megszegésével jár. Ugyancsak korrupció, amikor valaki előnyszerzés céljából hatalommal felruházott egyén, csoport vagy intézmény részére valamilyen magánelőnyt felajánl vagy nyújt. Korrupciónak tekintünk minden ilyen esetet, akkor is, ha az valamilyen vélt vagy valós közérdekre hivatkozva történik.**”

Az integritás fogalma a következőt jelentette a kutatások adatfelvételei és elemzései során: „**A személyes integritás a gondolat, a szó és a tett egysége, azaz a vallott és nyilvánított értékekkel összhangban cselekvés (Integritás Hatóság, 2024). A személyes integritás a gyakorlatban a következőket jelenti: az etikai elvek következetes betartása, az őszinteség és a felelősségvállalás a cselekedetekben és döntésekben, még kihívást jelentő helyzetekben is, így elősegítve a bizalmat és az elszámoltathatóságot a személyes, a szakmai és a közzsférában egyaránt. A szervezet szintjén ugyanez azt jelenti, hogy a szervezet azt és úgy teszi a törvényes keretek között, amire létrehozták, azaz a kijelölt céljait és feladatait az elvárt, etikus módon teljesíti, egyenlően bánik a hozzá fordulókkal, illetve a felelősség vállalása megjelenik a szervezet működésében.**”

A KORR-KÉP és a „Tiszta Úton” kutatások a Hatóság törvényi kötelezettségeinek teljesítéséhez nélkülözhetetlen, tudományosan megalapozott, szakmai háttérrel biztosítanak. A kutatások eredményei lehetővé teszik a kockázati területek célzott feltérképezését, a lakossági és ifjúsági attitűdök változásának nyomon követését, valamint az integritás- és korrupcióellenes intézkedések hatásának értékelését.

### 1.3.2 A Tiszta Úton kutatás lakossági adatfelvételének célja és legfontosabb eredményei

#### A kutatás célja

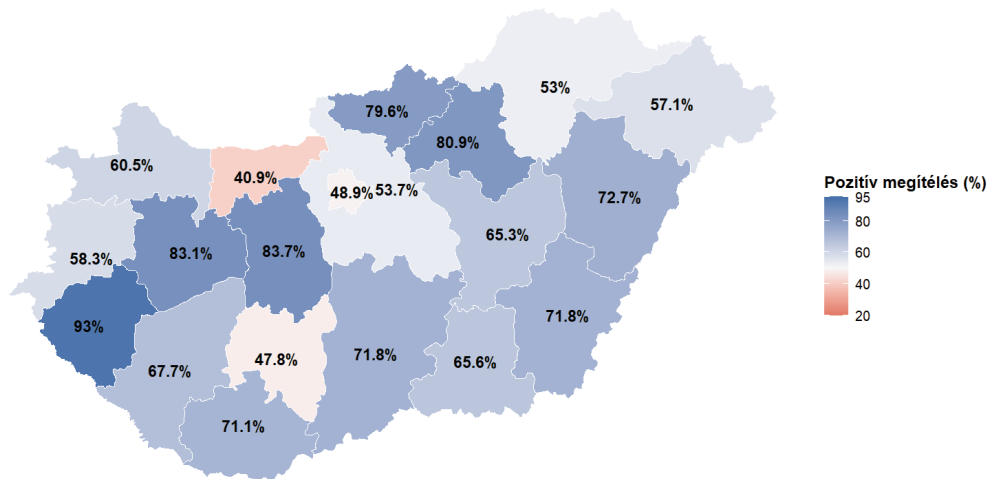
A „Tiszta Úton” komplex kutatási program keretében az Integritás Hatóság 2025-ben egy átfogó, 1254 fős reprezentatív felmérést végzett a magyar lakosság körében a korrupcióval kapcsolatos attitűdökről, tapasztalatokról és az uniós források felhasználásának megítéléséről.

A kutatás célja továbbá, hogy feltérképezze a Hatóság ellenőrzési és elemzési feladatait érintő társadalmi környezetet, és azonosítsa azokat a kritikus pontokat, amelyek a korrupciót érintő kockázatok felismerését, megelőzését vagy kezelését akadályozhatják.

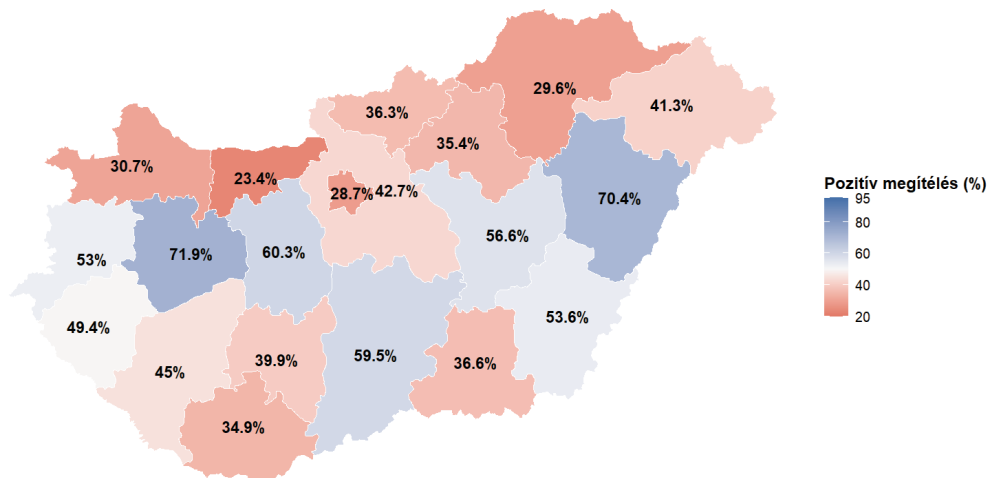
### Az európai uniós források felhasználásának megítélése: helyi és országos szinten

A kutatás egyik fontos kérdésköre az Európai Unió támogatások hazai felhasználásának társadalmi megítélése volt. Ez kiemelten fontos az Integritás Hatóság számára, hiszen küldetése az uniós források tiszta és hatékony felhasználásának biztosítása. A felmérés kitért arra, hogy a magyar emberek miként értékelik az Európai Unió források felhasználásának hatékonyságát a 2020 utáni fejlesztések tükrében, külön vizsgálva a helyi (lakókönyezetükben megvalósuló) és az országos szintű beruházások megítélését.

Az eredmények egyértelmű bizalmi szakadékot jeleznek a helyi és az országos szint között. A válaszadók 64%-a vélekedett úgy, hogy helyi szinten hatékonyan használják fel az uniós támogatásokat, ezzel szemben mindössze 44% gondolta hatékonynak ezeket a forrásoknak a felhasználását országos szinten.



1. ábra. Helyi szintű európai uniós források felhasználásának megítélése vármegyéenként (n = 727)



2. ábra. Országos szintű európai uniós források felhasználásának megítélése vármegyenként (n = 753)

A helyi és országos szintű EU-forrásfelhasználás megítélése közötti különbség mögött több tényező húzódik meg. Egyrészt a helyi fejlesztések kézzelfoghatóbbak, közvetlenül érzékelhetők. Ezzel szemben az országos szintű beruházások kevésbé átláthatók, a lakosság gyakran csak közvetett módon, például médiatudósítások alapján szerezhet információt róluk. Mivel a magyar társadalomban általánosan elterjedt a korrupció érzékelése (73,7% rendkívül vagy jelentősen elterjedtnak ítéli), mely jellemzően negatív marad, ha a kérdés fókusza az uniós források hazai felhasználásában érzékelt korrupcióra irányul (65,4% szerint ez rendkívül vagy jelentősen elterjedt), ez a források hatékonyságának megítélése során az információhiányos helyzetekben könnyen negatív értékeléshez vezethet. Másrészt az uniós forrásfelhasználást vizsgáló kérdéskör elemzése azt is kimutatta, hogy a demokratikus részvételben aktívabb, közügyek iránt érdeklődő állampolgárok szintén kritikusabban viszonyulnak az országos szintű forrásfelhasználáshoz. Ez a tudatosabb állampolgári attitűd magasabb elvárásokat tükröz a közpénzek átlátható és hatékony felhasználásával szemben.

Fontos kiemelni, hogy az Integritás Hatóság egyik célja a bizalom növelése. Az uniós projektek átláthatóságának és az Integritás Hatóság munkájának hatékony kommunikációjával hosszú távon a lakosság országos szinten is tisztábbnak ítélheti a forrásfelhasználást.

## Korrupció bejelentésére való hajlandóság és ennek korlátai

A felmérés korrupciós esetek bejelentésére való hajlandóságát vizsgáló kérdésköré rávilágított, hogy a magyar társadalom többsége meglehetősen passzív marad, ha korrupcióval szembesül. Mindössze 27% nyilatkozott úgy, hogy aktív lenne és cselekedne egy korrupciógyanús helyzetben, míg háromnegyedük (73,2%) vagy bizonytalan ebben, vagy inkább nem lépne. Ez azt jelenti, hogy hazánkban szűk azoknak az állampolgároknak a köre, akik potenciális bejelentők lehetnének, tízből alig három ember vállalná a kockázatot, hogy jelezze a visszaélést.

A jelenség okai összetettek, azonban öt jelentős tényező emelhető ki:

- **A hatástalanság percepciója:** Sokan nem bíznak abban, hogy a bejelentésük nyomán valódi változás történne. Korábbi felmérések<sup>4</sup> szerint a magyarok jelentős része úgy véli, hogy a korrupció gyakran büntetlenül marad, ezért felesleges kockázatnak tartja a kiállást. Az Integritás Hatóság kutatása is megerősítette ezt. A többség úgy érzi, hogy a hatóságok nem tudják vagy nem akarják hatékonyan kezelni a korrupciót, így a bejelentés „nem érne semmit”. Mindez az intézményi perspektívát tágítva kapcsolódhat az intézményrendszerrel szembeni bizalom kérdéséhez, melyet a Tiszta Úton kutatás lakossági adatfelvétele szintén vizsgált. A lekérdezett közintézmények és hivatalok, valamint magánintézmények esetében 2025-ben a bizalom szintje viszonylag kiegyenlített, ugyanakkor az ország kormányának irányába szignifikánsan alacsonyabb bizalmi értékek mutatkoztak, mely az állami egészségügyi intézményekkel szemben is tapasztalható volt.
- **A korrupció bizonyíthatóságának nehézsége:** Hasonlóan a hatástalanság percepciójához, egy jelentős akadályként jelent meg a bizonyíthatósághoz kötött kételyek problémája. Az emberek, gyakran említették meg azt, hogy a korrupciós ügyeket, ha jelentik is, kifejezetten nehéz ténylegesen bebizonyítani.
- **Eljárási bizonytalanság és információhiány:** A lakosság 69%-a nem tudott megnevezni egyetlen olyan intézményt sem, ahová korrupció gyanújával fordulhatna.

<sup>4</sup> Transparency International. (2020). *Global Corruption Barometer – Europe and Central Asia*.

[Online] [Global Corruption Barometer – Transparency.org](https://www.transparency.org) Utolsó hozzáférés: 2026.05.20.

Transparency International. (2021). *Global Corruption Barometer*.

[Online] [Global Corruption Barometer – Transparency.org](https://www.transparency.org) Utolsó hozzáférés: 2026.05.20.

Visszatérő okként jelent meg az információhiány. Ez azt jelzi, hogy a korrupció bejelentésének infrastrukturális feltételei és ismertsége hiányos. Azok, akik ismernek konkrét bejelentési csatornát vagy intézményt, négyszer nagyobb valószínűséggel mondták, hogy jelentenének, ami jól mutatja az informáltság döntő szerepét. Az ENSZ<sup>5</sup> is felhívja a figyelmet arra, hogy a bejelentői mechanizmusok láthatósága és a bejelentők védelme kulcsfontosságú a korrupció felderítésében.

- **Retorziótól való félelem:** A bejelentéssel járó retorzióktól való félelem szintén jelentős visszatartó erő. A jelenlegi helyzetben a többség inkább kivár vagy elfordítja a fejét, amikor korrupciót lát. A kevés bejelentés miatt sok ügy rejtve marad, a korrupció büntetlensége erősödik, ez pedig tovább csökkenti a polgárok hitét abban, hogy érdemes fellépni.<sup>6</sup>

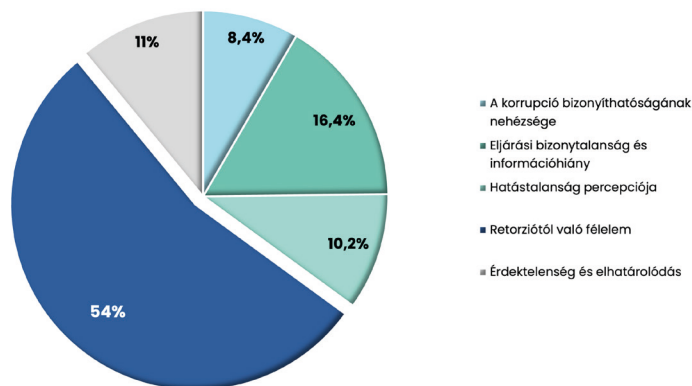
- **Érdektelenség és elhatárolódás:** 11% válaszolta, hogy nem törődnek a korrupció jelenségével, annak előfordulása nem foglalkoztatja őket, így a jelentés gondolata még csak meg sem születhet. Fontos feladat a Hatóság és minden korrupcióellenes fellépés számára, hogy felhívja a társadalom figyelmét arra, hogy a korrupció miként és hogyan károsítja meg annak minden egyes tagját, így nem fordulhat elő, hogy valakit az ne érintene.

A 3. ábra mutatja be a jelentés elmaradásának okainak eloszlását, melyet egy nyitott kérdés vizsgált.

---

<sup>5</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). Resource guide on good practices in the protection of reporting persons [Online]. Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons Utolsó hozzáférés: 2026.05.20.

<sup>6</sup> Transparency International. (2021). Global Corruption Barometer. [Online] Global Corruption Barometer - Transparency.org Utolsó hozzáférés: 2026.05.20.



3. ábra: A korupció jelzése hiányának szubjektív okai (n = 821)

Fontos hangsúlyozni, hogy a bejelentővédelem és a bizalom erősítése kulcsfontosságú terület. Az Integritás Hatóság fontos célja, hogy javítsa a helyzetet: egyrészt tájékoztató kampányokkal növelje az emberek tudását arról, hova fordulhatnak, másrészt elősegítse, hogy a bejelentéseket következetesen és látható módon vizsgálják. Ahogy nemzetközi szakirodalmi áttekintések<sup>7</sup> is rámutatnak: ahol megerősítik a bejelentési rendszereket és a védelmet, ott nő a közbizalom és a korupció elleni kollektív fellépés esélye.

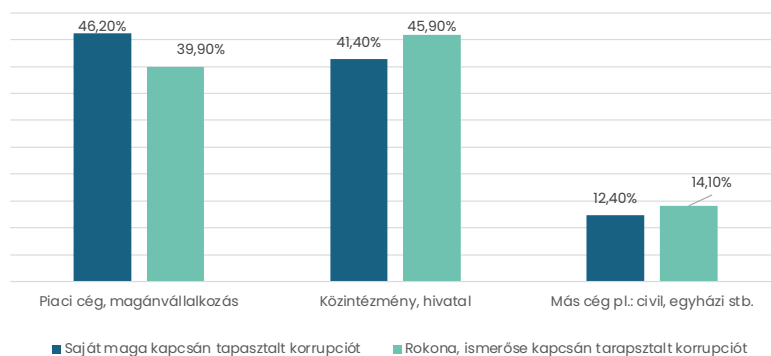
### A korupciós tapasztalatok elterjedtsége és társadalmi összefüggései

A harmadik kiemelt témakör a „Tiszta Úton” lakossági felmérésből a korupciós érintettség mértékét és annak társadalmi kontextusát vizsgálta, azaz hogy a magyar emberek találkoztak-e közvetlenül vagy közvetve korupcióval a kérdezést megelőző 12 hónapban. Ide tartoztak az olyan konkrét élmények, mint például pénz vagy ajándék elvárása valamilyen előnyért cserébe (például gyorsabb ügyintézésért), vagy személyes kapcsolatok igénybevétele hivatalos ügyek intézése során.

<sup>7</sup> „Lindstädt, R., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301–322.

OECD Committing to Effective Whistleblower Protection (2016) [Online] [Committing to Effective Whistleblower Protection | OECD Utolsó hozzáférés: 2026.05.20.](#)

A válaszok alapján a korrupciós tapasztalatok korántsem ismeretlenek a hétköznapi emberek számára. A megkérdezettek 12%-a számolt be arról, hogy az adatfelvételt megelőző egy évben személyesen átélt korrupciógyanús helyzetet vagy közvetve (pl. családtagon, ismerősön keresztül) szerzett ilyen tapasztalatot. A jelenség részleteit vizsgálva kiderült, hogy a közvetlen, saját tapasztalatok elsősorban a magánszektorhoz kapcsolódnak, míg a közvetett tapasztalatok (rokonokon, ismerősökön keresztül) elsődlegesen a közzférához.



4. ábra. A közvetlen és közvetett tapasztalatok szektorok szerinti megoszlása ( $n_{\text{saját}} = 99$ ,  $n_{\text{rokon-ismerős}} = 141$ )

A köztisztviselők, hivatalok tekintetében a kérdést megelőző egy évben korrupciógyanús helyzetet tapasztaló személyek jelentős része ennek színhelyéül (61%) az állami egészségügyi intézményeket jelölte meg, melyet a szociális intézmények (27%) és a helyi önkormányzatok követtek. A kapcsolatok felhasználása ügyintézés gyorsítása érdekében egy elterjedtebb formája a korrupciónak, 13,6% jelezte, hogy a kérdést megelőző évben használta ilyen okból kifolyólag kapcsolatait, míg rokonaik, ismerőseik kapcsán 15% jelezte, hogy tud ilyen esetről. Ez utóbbi jelenség a korrupciós szakirodalomban<sup>8</sup> „szívességkorrupciónak” (vagy kapcsolati korrupciónak) ismert, és vizsgálata rávilágít arra, hogy a formális rendszer kerüldőitjai milyen mértékben ágyazódnak be a mindennapi gyakorlatba.

A kutatás feltárta, hogy a korrupciós érintettség nem független az egyén attitűdjétől és társadalmi jellemzőitől, ennek megfelelően két fontos összefüggés rajzolódott ki:

<sup>8</sup> Jancsics D. (2024). *The sociology of corruption – Patterns of illegal association of Hungary*, Cornell University Press Ithaca and London <https://doi.org/10.7591/cornell/9781501774324.001.0001>

- Intézményi bizalom és integritás: A korrupciós tapasztalatok és a közbizalom között.<sup>9</sup>
- Morális attitűdök (önfelmagasztalás és elvárások): A magyarok többsége erkölcsileg szigorúbbnak látja magát, mint embertársait. A felmérésben a válaszadók gyakran gondolták úgy, hogy „más emberek” könnyebben belebonyolódnak kisebb korrupciós ügyekbe, például elfogadnának egy csekély ajándékot vagy szívességet, de a saját magatartásukat ettől elhatárolták. Ezt a jelenséget a szakirodalom<sup>10</sup> morális önfelmagasztalásként írja le. Ez az önképvédő mechanizmus egyrészt segít fenntartani az egyéni integritás érzését, másrészt azonban hozzájárul a korrupció társadalmi elfogadottságához. A „Tiszta Úton” kutatás adatai szerint az emberek 81%-a gondolja, hogy a környezetében más emberek sokszor élnének a számla nélküli fizetés eszközével (adóelkerülés céljából), miközben ennél lényegesen kevesebben (52%) vallották be, hogy ők maguk is tennének ilyet.

### 1.3.3 A KORR-KÉP Ifjúságkutatás eredményeinek rövid összefoglalója

#### A kutatás célja

Az Integritás Hatóság keretein belül működő oktatásra, kutatásra, prevencióra fókuszáló Integritás Akadémia és Kommunikációs Iroda 2025-ben valósította meg a KORR-KÉP című kutatási programot, mely egy kevert módszertanon alapuló adatgyűjtés. Ennek a programnak dedikált célja volt a magyar 15–29 éves fiatal generáció átfogó vizsgálata korrupcióérzékelésük, korrupcióhoz kapcsolódó tapasztalataik, korrupció elleni küzdelemben betöltött szerepük, valamint európai uniós források felhasználásához kapcsolódó véleményük mentén. Emellett olyan területek feltérképezése is megtörtént, melyek közvetve erőteljesen befolyásolhatják a már felsoroltakat, pl. intézményi bizalom, szolgáltatásokhoz való hozzáférés, szubjektív jóllét, közéleti és társadalmi részvétel a fiatal magyar generáció körében. Amellett, hogy a kutatás elsődleges célja volt, hogy megbízható, reprezentatív

<sup>9</sup>  $p = 0,420$

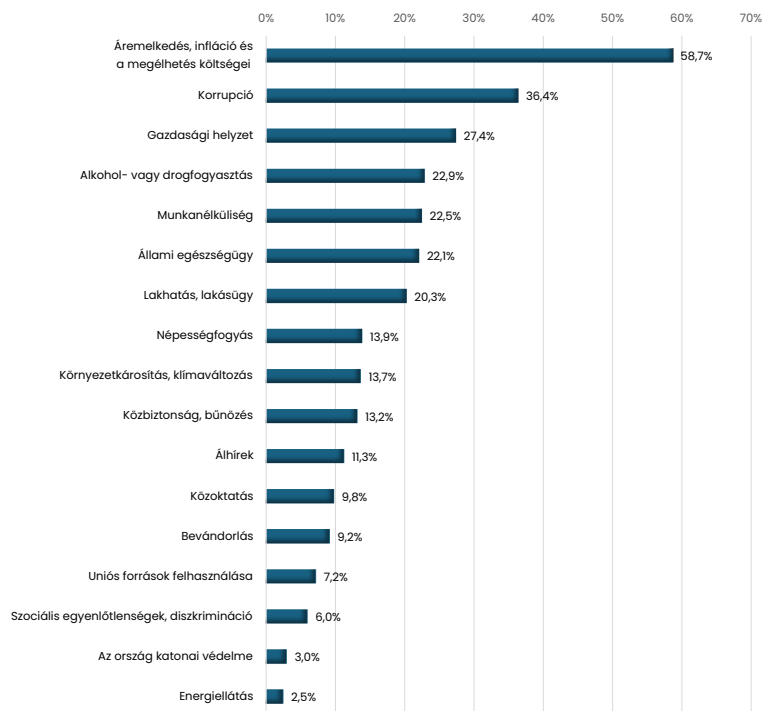
<sup>10</sup> Dong, M., Dumas, T. L., Yammarino, F. J., Howell, J. P., & Sayama, H. (2019). Self-concept clarity, moral identity, and unethical behavior. *Journal of Business Ethics*, 156(4), 1117–1136.

adatokat szolgáltatasson a már jelzett témákban, kiemelt jelentőséggel bírt, hogy az Integritás Akadémia és Kommunikációs Iroda által rövid és hosszútávra tervezett prevenciót és szemléletformálást támogató képzési és oktatási tartalmakat, valamint az Integritás Hatóság által készített jelentést és egyéb szakmai anyagokat is támogassa bizonyítékalapú eredményeivel. A kutatás jelentőségét az adja, hogy a vizsgált generáció egyszerre érintettje és jövőbeli alakítója, meghatározója is azoknak a társadalmi folyamatoknak, amelyek meghatározzák a korrupcióhoz való viszonyt, az állampolgári fellépés szintjét és a közpénzekkel kapcsolatos elvárásokat.

Ahogy a Tiszta Úton kutatási program esetében, úgy a KORR-KÉP vonatkozásában is megjelenik, hogy az érintett célcsoport vizsgálatát meghatározott időközönként tervezett ismételni, így a megbízható módszertani háttér eredményeként olyan hosszú idősoros adatok állnak majd a Hatóság, a szakpolitikai döntéshozók és minden, a téma iránt érdeklődő rendelkezésére, melyekből átfogó trendeket, változásokat lehet nyomon követni és vizsgálni.

### **A korrupció érzékelése a magyar fiatalok körében**

A kutatás kérdőíves adatfelvételében 1012 válasz érkezett. A korrupció a fiatalok véleménye szerint is komoly probléma Magyarországon, melyet 36,4%-uk a három legjelentősebb, országot érintő probléma közé sorolt. Ezt egyedül az „áremelkedés, infláció és a megélhetés költségei” előzték meg.



5. ábra. Magyarország legjelentősebb problémái  
(A fiatalok által érzékelt legfőbb problémák) (n=1012, összes válasz=3036)

A kutatás egyik legfontosabb tanulsága, hogy a fiatalok számára a korrupció nem elvont politikai fogalom, hanem érzékelhető társadalmi valóság. A jelenség elterjedtségének észlelése magas a fiatal generáció körében, 70%-uk szerint az jelentősen vagy rendkívül elterjedt az országban, és 67%-uk szerint annak mértéke a kutatást megelőző 5 évben növekedett.

Egy kiemelt beavatkozási pont, mely az Integritás Akadémia és így az Integritás Hatóság szemléletformáló feladata kapcsán kiemelkedik: a magyar fiatalok korrupcióval szembeni

toleranciája magasabb az európai kortársaikhoz képest,<sup>11</sup> míg az európai fiatalok 61%-a egyértelműen elutasítja a korrupciót, addig a magyaroknak ezt csupán 26,5%-a teszi. Ez a trend a KORR-KÉP kutatási program első, pre-fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetéseket tartalmazó adatfelvételében is megjelent, ahol bizonyos esetekben a fiatalok részint beletörődéssel, de elfogadhatónak ítélték a korrupciós cselekményeket, és úgy fogalmaztak, hogy ez: „az élet velejárója”, „mindennapjaink része, normális”. A jelenség megítélésük megfogalmazásuk mentén függött a korrupció mértékétől és attól, hogy ki részesül abból.

Az intézményekkel szembeni bizalom mértéke, az intézményekben tapasztalt következetes felelősségre vonás és a megvesztegetés előfordulása az adott intézményben összekapcsolódott. Minél komolyabb problémának ítélték az adott intézményben a megvesztegetést, és minél kevésbé látták, hogy megtörténik az érintett dolgozók, akár vezetők felelősségre vonása, annál alacsonyabb volt az adott intézménnyel szembeni bizalom részükről, mely egy öngerjesztő folyamatként is definiálható, és alapjaiban képes meghatározni egy társadalom működését és berendezkedését. Ha az állampolgárok nem bíznak az egyes intézmények által biztosított tisztességes, jogszabályokon és törvényeken nyugvó, az etikai normákat is figyelembe vevő eljárásokban, akkor ők maguk is egyre inkább válhatnak korrupttá adott szolgáltatás igénybevételéhez. Mindez jelentősen befolyásolhatja az intézmények működésének hatékonyságát és finanszírozását.

A legtöbben a közpénzek felhasználásának átláthatatlanságát, a nem érdem alapján elfoglalt közigazgatási pozíciókat és azt tartották a korrupció fő okának, hogy a törvények nem vonatkoznak mindenkire egyformán.

### **A korrupcióhoz köthető konkrét tapasztalatok**

A kutatás különösen értékes része, hogy nemcsak a korrupcióról alkotott véleményeket, hanem a fiatalok konkrét tapasztalatait is vizsgálta. A megkérdezett fiatalok 17,3%-a mondta azt, hogy személyesen ismer olyan embert, csoportot vagy szervezetet, amely munkája során elfogadott szabályellenes szívességet, ajándékot vagy kenőpénzt. Ennél is közvetlenebb tapasztalat, hogy 11,5%-uk állította: az adatfelvételt megelőző egy évben tőlük, hozzátartozójuktól vagy közeli ismerősüktől szabályellenes szívességet, ajándékot vagy kenőpénzt vártak el. A korrupció tehát nem pusztán egy médiában megjelenő történet a fiatalok számára, hanem részben saját vagy közeli környezetükből ismert tapasztalat.

---

<sup>11</sup> Az összehasonlítás alapját a magyar eredmények vonatkozásában a KORR-KÉP, míg az európai eredmények tekintetében az Eurobarometer 548 mikrodadatai adták.

A korrupciós élmények leginkább a közintézményekhez és hivatalokhoz kapcsolódtak. A tapasztalatokról beszámolóknak 32,7%-ánál ez a közintézményekhez, hivatalokhoz kötődött. Azok közül pedig, akik ezt közintézményekhez kapcsolódóan érzékelték, 48,2% jelezte, hogy az állami egészségügyi intézményekkel volt kapcsolatban. Az oktatási intézményeket és a települési önkormányzatokat 23,3% és 20,3% jelölte meg, miközben a bíróságok, valamint a kormányablakok és kormányhivatalok ritkábban jelentek meg a korrupciós tapasztalatok helyszíneként.

A kutatás másik fontos eredménye annak vizsgálata, hogy a klasszikus vesztegetési formák mellett egy „szürkébb” gyakorlat is erősen jelen van a fiatalok tapasztalataiban: a személyes kapcsolatok felhasználása az ügyintézés gyorsítása vagy hatékonyabbá tétele érdekében. Ezzel a jelenséggel a válaszadók 18,6%-a találkozott közvetlenül vagy hozzátartozón, ismerősön keresztül az adatfelvételt megelőző egy évben. Mindez jelzi, hogy a korrupció jelensége igen változatos gyakorlatokat ölel fel, és a közvetlenül pénzhez vagy tárgyi javakhoz kapcsolódása mellett felhasznált informális kapcsolati hálózatok révén is beágyazódik a mindennapi működésbe.

### **A korrupció elleni fellépés jelentősége**

Kiemelt jelentőséggel bír és az Integritás Akadémia munkájának fókuszát is komolyan meghatározza, hogy a jövő generációja hol és hogy látja saját szerepét a korrupció elleni küzdelemben. A korrupció elterjedtségének érzékelése és a tényleges fellépési hajlandóság között fordított kapcsolat van, ugyan a többség jelentős problémának ítéli azt, de korrupciógyanús helyzet észlelésekor kevesen válnának aktív cselekvőkké és jelentenék azt. Csupán 27,7% vallotta magát aktív cselekvőnek, azaz jelezne intézménynek vagy a sajátónak, esetleg tenne bármi mást, ezzel szemben 41,5% saját bevallása szerint sem tenne semmit korrupciógyanús eset észlelésekor, míg a bizonytalan válaszadók aránya is magas volt (35,9%). A passzivitás oka lehet részben, hogy csupán 13%-uk tudja, kihez fordulhat ilyen helyzetben. A fiatalok 4,1%-a jelezte, hogy korábban már tett jelzést korrupció gyanúja miatt, de az, hogy közülük csupán minden második tenné ezt meg újra, jelzi a bejelentések támogatásának komoly hiányosságait.

A visszajelzések alapján a korrupció jelzésének elmaradása leginkább a félelemnek köszönhető. A fiatalok közel fele érezte úgy, hogy az emberek azért nem jeleznek, mert félnek, hogy ők maguk kerülhetnek bajba ezt követően. Ennek az oknak a megjelenése jelentősen erősebb az európai fiatalok válaszaihoz képest, hisz a retorzióktól való félelmet 2,5-szer gyakrabban jelölték a jelzés elmaradásának okaként a magyar fiatalok.

## EU-s források felhasználása

A kutatás másik hangsúlyos területe az európai uniós források felhasználásának tapasztalata és megítélése volt. A fiatalok leggyakrabban a közlekedés és infrastruktúra fejlesztése, valamint az egészségügy területén érzékelték az uniós források jelenlétét a kutatást megelőző tíz évben. Ugyanakkor majdnem minden harmadik fiatal jelezte, nem tud egyetlen olyan területet sem megnevezni, ahol egyértelműen tapasztalta volna az EU-s támogatások felhasználását.

Ez önmagában is fontos üzenet. Azt jelzi, hogy az uniós források egy része a fiatalok számára láthatatlan, nem kapcsolódik közvetlenül a mindennapi tapasztalatokhoz, vagy nem társul egyértelműen felismerhető eredményekhez. Márpedig, ha a támogatások társadalmi haszna nem válik kézzelfoghatóvá, akkor a felhasználásuk legitimitása is gyengébbnek tűnhet a közvélemény szemében.

A hatékonyság megítélése kifejezetten kritikus képet mutat. A fiatalok 53,8 százaléka úgy vélte, hogy az európai uniós források felhasználása nem hatékony, miközben 32 százalék értékelte eredményesnek, és 14,2 százalék nem adott választ a kérdésre. Regionális bontásban látszott, hogy csak a dél-alföldi és a pesti régióban voltak nagyobb arányban olyanok, akik kedvezőbben ítélték meg ezeknek a támogatásoknak a felhasználását.

Az európai uniós források felhasználásának hatékonyságát a fiatalok körében statisztikailag megbízhatóan magyarázta a (1) korrupciós helyzetek felismerésének széles köre, (2) a korrupció elterjedtségének magas észlelése, (3) valamint a kérdezéskor vallott politikai ellenzéki orientáció.<sup>12</sup>

A korrupció és az európai uniós források kérdése a percepciók szintjén szorosan összekapcsolódik. Bár a fiatalok valamivel kevésbé látták elterjedtnak a korrupciót kifejezetten az uniós forrásokhoz hazai felhasználásához kapcsolódóan, mint általában Magyarországon, az arány itt is magas maradt: 25,6 százalék rendkívül, 36,3 százalék pedig jelentősen elterjedtnak tartotta itt a korrupciót. Vagyis összesen közel kétharmaduk szerint az EU-s pénzek világa sem mentes a korrupciós kockázatoktól.

Az uniós forrásokhoz kapcsolódó korrupció megítélésénél nagyobb volt a bizonytalanság, mint az általános korrupció esetében. Míg általában Magyarországon 2,9% nem tudott

<sup>12</sup>  $AUC = 0,82$ ;  $Nagelkerke R^2 = 0,36$

válaszolni a korrupció elterjedtségére, addig az EU-s forrásokhoz magyarországi felhasználásához kapcsolódóan 2025-ben ez 6% volt. Ez azt sugallja, hogy az uniós pénzek felhasználása a fiatalok számára egyszerre fontos és nehezen átlátható terület, amelyről kevesebb közvetlen információval rendelkeznek.

A tolerancia másik beszédes mutatója a rokon és ismerősök segítség, illetve a szabályok viszonyának megítélése. A válaszadók 54,5 százaléka szerint, ha választani kell, fontosabb a rokonok és ismerősök segítése, mint a törvények és előírások betartása. Ez az eredmény nem azt jelenti, hogy a fiatalok nyíltan támogatnák a korrupciót, hanem inkább azt, hogy a személyes lojalitás és a formális szabályok között sokan hajlamosak az előbbit előnyben részesíteni, ami kedvező kulturális talajt teremthet a korrupció különböző formái számára. Mindez különösen érdekes eredmény annak ismeretében, hogy a fiatalok önmagukat jelentősen szabálykövetőbbnek írták le másokhoz képest.

## Tanulságok

A kutatás összképe alapján a magyar fiatalok erősen érzékelik a korrupció jelenlétét, és egy részüknek valamilyen közvetlen vagy közvetett tapasztalata is van róla. Ugyanakkor a bejelentési hajlandóság alacsony, az intézményi eligazodás bizonytalan, és a szívésségekhez, kapcsolati előnyökhöz kötődő korrupciós formák társadalmi elfogadottsága még mindig számottevő, jelenléte magasabb a korrupció klasszikus értelemben vett formáihoz képest. Mindez arra utal, hogy a korrupció elleni fellépés nemcsak jogi vagy ellenőrzési kérdés, hanem erősen kulturális és attitűdbeli probléma is. -Ez utóbbihoz kapcsolódóan az Integritás Akadémia és Kommunikációs Iroda egyik kiemelt célja, hogy átfogó oktatási, szemléletformáló tevékenységeivel és ezek hatásának folyamatos mérésével pozitív változásokat érjen el.

Az EU-s források felhasználásával kapcsolatban a legfontosabb üzenet az, hogy a fiatalok jelentős része kritikus, és sokan nem látják elég hatékonynak, illetve elég átláthatónak ezeknek a pénzeknek a hasznosulását. A támogatások ugyan leginkább a közlekedés, infrastruktúra és egészségügy területén váltak érzékelhetővé, de az, hogy a fiatalok közel harmada nem tudott megnevezni konkrét példát, a láthatóság és a közérthető kommunikáció hiányára is rámutat. A kutatás végső tanulsága ezért az, hogy a korrupció visszaszorításához a szankcionálás mellett nagyobb átláthatóságra, erősebb állampolgári tudatosságra és olyan preventív oktatásra van szükség, amely a fiatalok számára világossá teszi, hogy a közpénzekkel való visszaélés és a „szívésségi alapon” működő előnyserzés egyaránt a korrupció része.

### 1.3.4 Gyakorlati alkalmazhatóság

Az Integritás Hatóság által működtetett kutatási infrastruktúra különösen a KORR-KÉP ifjúságkutatás és a „Tiszta Úton” program közvetlenül szolgálja a Hatóság törvényi feladatainak ellátását, különös tekintettel az éves elemző integritásjelentés elkészítésére. A kutatások eredményei több szinten is beépülnek a Hatóság szakmai tevékenységébe:

- támogatják a kockázati területek és intézményi gyengeségek, kontrollhiányok, valamint az intézményekkel szembeni közbizalom azonosítását,
- feltérképezik az uniós forrásfelhasználás lakossági és ifjúsági és a jövőben más bevont célcsoportokhoz például gazdasági szervezetek vezetőihez és közszolgálati tisztviselőkhöz kapcsolódó megítélését,
- rávilágítanak a bejelentési csatornákkal kapcsolatos információhiányra és a bejelentési hajlandóság korlátaira
- megalapozzák a bizonyítékalapú szakpolitikai ajánlások kidolgozását,
- lehetővé teszik a korrupcióellenes intézkedések társadalmi hatásának vizsgálatát,
- a meghatározott időközönként zajló adatfelvételek képesek lesznek hosszútávú trendeket és változásokat vizsgálni a területen,
- és irányt mutatnak a prevenció és szemléletformáló programok célzott tervezéséhez.

A kutatási programok közvetlenül hozzájárulnak az Integritás Hatóság számára az Európai Unió forrásainak felhasználásával kapcsolatos ellenőrzési rendszer értékeléséhez, valamint a korrupciós, csalási és összeférhetetlenségi kockázatok azonosításához. Az eredmények nem csupán leíró jellegűek, hanem operatív szinten is hasznosulnak: segítik a Hatóságot és más szervezeteket abban, hogy célzott, megalapozott és hatékony beavatkozásokat tervezzenek és hajtsanak végre a közpénzek integritásának védelme érdekében.

## 1.4 Gyakran használt rövidítések jegyzéke

**ACR** – Az EUTAF által készített éves kontrolljelentés (Annual Control Report)

**ÁKSZ** – állami közbeszerzési szaktanácsadó

**ARACHNE** – Európai Bizottság által kifejlesztett kockázatértékelő eszköz

**BEII** – Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság

**Btk.** – Büntető Törvénykönyv

**CI** – koncentrációs mutató (concentration index), a legfontosabb piaci szereplők piaci részesedését méri

**CoRe** – a Közbeszerzési Hatóság által működtetett nyilvános elektronikus szerződéstár (Contracts Register)

**CPR rendelet** – Az (EU) 2021/1060 rendelet az Európai Parlament és a Tanács közös rendelkezéseket megállapító rendelete (Common Provisions Regulation)

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

**DBR** – Dinamikus Beszerzési Rendszer

**DIMOP** – Digitális Megújulás Operatív Program

**DIMOP Irányító Hatóság** – az Energiaügyi Minisztérium Európai Unió Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága

**DKÜ** – Digitális Kormányzati Ügynökség

**Döntőbizottság** – Közbeszerzési Döntőbizottság

EFOP – Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program

ÉKM – Építési és Közlekedési Minisztérium

EKR – Elektronikus Közbeszerzési Rendszer

EMGA – Európai Mezőgazdasági Garancia Alap

EMVA – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

ÉNGY – Építési Normagyűjtemény

EPK – előzetes piaci konzultáció

ETHA – Európai Tengerügyi és Halászati Alap

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

EUMSz – Európai Unió működéséről szóló szerződés

EUPR – Egységes Uniós Pályázati Rendszer

Euratom – Európai Atomenergia Közösség

EUTAF – Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

FAIR – Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer

FAIR SSO – Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer egységes beléptető felülete (Single Sign On)

FAKSZ – felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

FCR – Az EUTAF által készített záró kontrolljelentés (Final Control Report)

FKB – Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság

**GINI** – Gini-koefficiens (a piaci szereplők közötti eloszlás egyenlőtlenségét mérő mutató)

**GINOP** – Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program

**GVH** – Gazdasági Versenyhivatal

**HACS** – helyi akciócsoport

**Hatóság** – Integritás Hatóság

**HBB** – helyi bírálóbizottság

**HHI** – Herfindahl–Hirschman-index (valamennyi meghatározó piaci szereplő súlyát figyelembe vevő koncentrációs mutató)

**IIER** – Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (angol megfelelője: Integrated Administration and Control System, röviden: IACS)

**IKOP** – Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program

**Integritásjelentés** – Éves elemző integritásjelentés

**Irányelv** – Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK Irányelv hatályon kívül helyezéséről

**IRQ** – Irregularity Management System szerinti szabálytalansági minősítési kód

**IRQ3** – csalás gyanúja

**IRQ5** – jogerős csalás

**K+F** – kutatás és fejlesztés

**KAP** – Közös Agrárpolitika

**Kbt.** – A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

**KDB** – Közbeszerzési Döntőbizottság

KEF – Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság

KEF Keretrendszer – a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer

KEHOP – Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program

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

Kit. – A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény

KKSZK – Kormányzati Képzésszervezési Központ KM, KM1 és KM2 – keretmegállapodás, ahol KM1 jelöli a keretmegállapodások megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokat, szerződéseket és KM2 jelöli a keretmegállapodások alapján megvalósított közbeszerzéseket

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

Knyt. – a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény

Kommunikációs Főosztály – a Stratégiai Igazgatóság Kommunikációs Főosztálya

Korm. rendelet – kormányrendelet

KÖFOP – Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program

KPMG – A KPMG Hungária Könyvvizsgáló, Adó- és Közgazdasági Tanácsadó Kft. és a KPMG Tanácsadó Kft. konzorciuma

KTM – Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium

LEADER programok – helyi közösségi vezérelt vidékfejlesztési programok (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale)

MAHOP – Magyar Halgazdálkodási Operatív Program

**MAHOP Irányító Hatóság** – az Agrárminisztérium Halászati Alapok Irányító Hatósági Főosztálya

**MÁK** – Magyar Államkincstár

**MDM** – Master Data Management rendszer

**MePAR** – Mezőgazdasági Parcella-nyilvántartási Rendszer

**NAV** – Nemzeti Adó- és Vámhivatal

**NFK** – Nemzeti Fejlesztési Központ

**NFK KÖSZI** – Közös Szolgáltatási Igazgatóság, az NFK szervezetén belül létrejött szervezeti egység

**NIH** – Nemzeti Irányító Hatóság

**NKOH** – Nemzeti Kommunikációs Hivatal

**OECD** – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)

**OLAF** – Európai Csaláselleni Hivatal (Office européen de lutte antifraude)

**Ptk.** – A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

**RRF** – Helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz (Recovery and Resilience Facility)

**RSZTOP** – Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program

**Stratégia** – Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia

**SZMSZ** – Szervezeti és Működési Szabályzat

**Teljesítménymérési Keretrendszer** – A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékony-ságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer

**TOP** – Terület- és Településfejlesztési Operatív Program

TOP UP – a Vidékfejlesztési Programhoz biztosított nemzeti kiegészítő finanszírozás

Tpvt. – A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény

TSI – az Európai Unió Technikai Támogatási Eszköze (Technical Support Instrument)

VBÜ – Védelmi Beszerzési Ügynökség

VEKOP – Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program

VIR – Vezetői Információs Rendszer

VOP – Végrehajtás Operatív Program

VP – Vidékfejlesztési Program

VP Irányító Hatóság – az Agrárminisztérium Közös Agrárpolitika Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága

VP 19 – Vidékfejlesztési Program 19. intézkedése (LEADER)



## 2. fejezet tartalomjegyzék

# 35 | A közbeszerzések rendszerszintű elemzése

- 2.1 Összefoglaló
- 2.2 Módszertani és elemzési keret
- 2.3 Koncentrációelemzés és kiugró értékek
- 2.4 A tulajdonosi szemlélet hiánya, az eljáráselőkészítés strukturális hiányosságai és a túlárzás
- 2.5 A verseny alacsony szintje a közbeszerzési eljárás egyes szakaszaiban
- 2.6 Összeférhetetlenségi kockázatok a közbeszerzési rendszerben
- 2.7 Egyéb, rendszerszintű integritási diszfunkciók a közbeszerzési rendszerben
- 2.8 A közbeszerzési szakma professzionalizációja
- 2.9 További eszközök az ajánlattevők bizalmának elnyerésére
- 2.10 Központosított közbeszerzések és keretmegállapodások – előnyök, kockázatok és feltételek
- 2.11 Kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési megközelítés
- 2.12 Integritásvédelem a közbeszerzésekben

## 2. A közbeszerzések rendszerszintű elemzése

### 2.1 Összefoglaló

A fejezet a közbeszerzési rendszer működését és hatékonyságát értékeli. Az elemzés során a Hatóság egyfelől a közbeszerzési adatok alapján vizsgálja az uniós és nemzeti forrásokból finanszírozott közbeszerzések főbb jelenségeit és mutatóit, másfelől kitér a szabályozói környezet problémás területeire, szűk keresztmetszeteire. A közbeszerzési szabályozás, különösen annak hatékonysága, túlmutat a pusztán jogi megfelelésen. A közbeszerzés nem csupán jogi folyamat. Minden esetben konkrét beszerzési igény áll mögötte, ezért indokolt azt a lehető legtágabb összefüggésrendszerben vizsgálni.

A fejezet elemzése két fő kérdésre fókuszál. Egyrészt arra, hogy a versenyeztetési szabályok és az azok alapján kialakult jogalkalmazói gyakorlat rendszerszinten mennyire képesek biztosítani a közbeszerzés alapvető céljait. Ilyen cél a széles körű verseny, az átláthatóság és a közpénzek hatékony felhasználása. Másrészt a jelentés a közbeszerzéseket gazdasági folyamatként is értelmezi. A Hatóság – a kockázatelemzési, vizsgálati és ellenőrzési gyakorlata, továbbá a 2022–2024. évek integritásjelentéseiben foglalt megállapításai alapján – úgy véli, hogy a nélkül a szemléletváltás nélkül, amely általában a közpénzekkel való bánásmód terén elvárt és kívánatos volna, a közbeszerzések terén sem lehet gyökeres változásokat elérni.

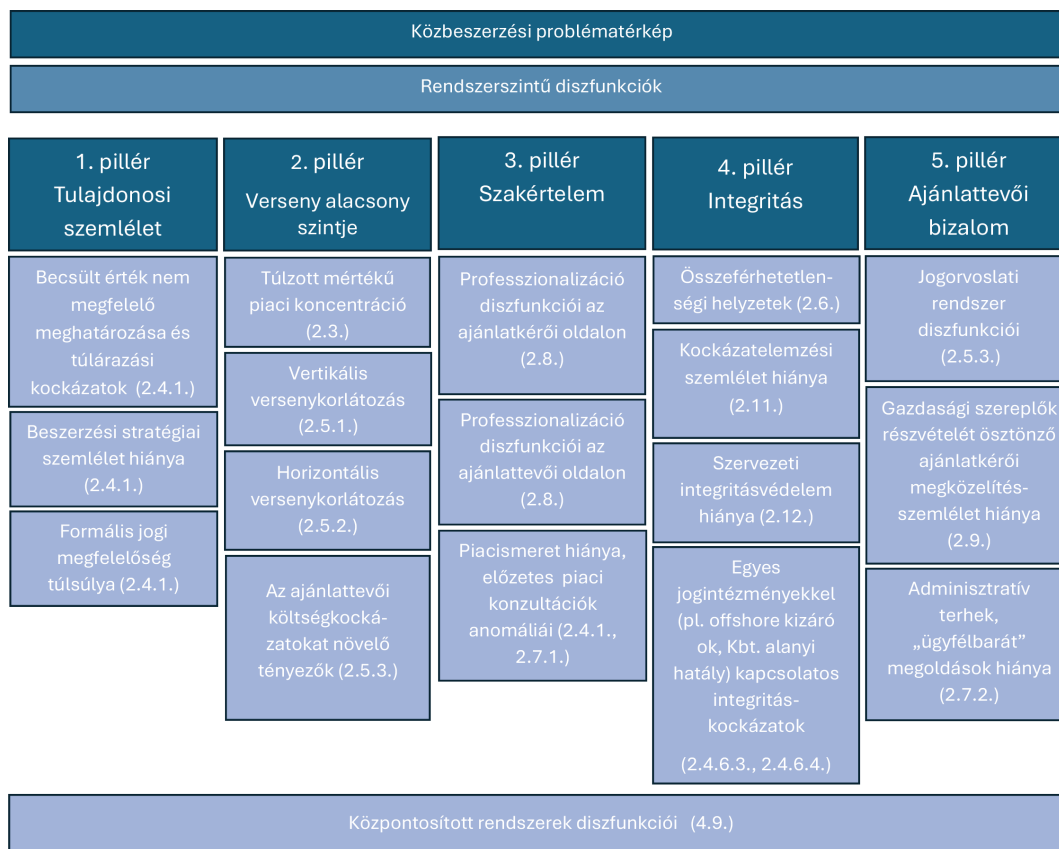
A nemzetközi és hazai elemzések egybehangzóan arra mutatnak rá, hogy a formálisan meglévő antikorrupciós intézmények és stratégiák ellenére a magas szintű korrupció, a hatalommal való visszaélés, a közbeszerzési piacok koncentrációja és kockázati kitettsége, valamint a jogorvoslati rendszer igénybevételének nehezítettsége továbbra is rendszerszintű problémát jelentenek. A jogsértések és a korrupció visszaszorítása, ahogyan a verseny élénkítése sem biztosítható pusztán újabb adminisztratív jellegű előírásokkal, illetve pusztán a jogszabályi megfelelés ellenőrzése révén. A formálisan jogszerű eljárások mellett is azonosíthatóak olyan működési mintázatok, amelyek torzítják a versenyt, növelik a túlárazás kockázatát, és gyengítik a közbeszerzési rendszer integritását.

A közbeszerzési rendszer nem megfelelő működéséért felelős, a jelentésben feltárt diszfunkciók egyes dimenzióit és kategóriáit az alábbi ábra szemlélteti. A fejezet hátralevő részében először röviden tárgyaljuk a vizsgálat módszertanát és elemzési keretét (2.2).

Ezt követően a közbeszerzési piac rendszerszintű jellemzésének fontosabb adatait adjuk meg (2.3). Az adatelemzés tárgyalja koncentrációs indexet és a HHI értékeket, táblázatosan

bemutatja a legnagyobb szereplőket a piacon, ábrázolja a versenykoncentrációt és a több szempontból problémás magántőkealapok részesedését a közbeszerzésekben.

Ezt követően az alábbi ábra alapján külön szakaszokban vizsgáljuk azokat a diszfunkciókat, amelyek a jelenlegi, magyarországi közbeszerzési rendszerben jól azonosíthatók (2.4–2.11).



6. ábra. Közbeszerzési problématérkép

A rendszerszintű elemzés rámutat arra, hogy a közbeszerzési diszfunkciók egyik fő oka a tulajdonosi szemlélet hiánya, amely szorosan összefügg az eljárások előkészítésének gyengeségeivel, a piacelemzés elmaradásával, valamint a túlárzás strukturális kockázatával. A versenytorzító előírások és gyakorlatok nem kizárólag az eljárások előkészítési szakaszában jelennek meg: a jelentés kitér a bírálati szakaszban megvalósuló versenytorzító gyakorlatokra is a verseny szintjét befolyásoló egyéb körülmények körében, amelyek az egyenlő bánásmód formális érvényesítése mellett is érdemben befolyásolják az eljárások kimenetelét.

A jelentés külön hangsúlyt fektet az összeférhetetlenségi kockázatokra, rögzítve, hogy a korábbi megállapítások ellenére az elmúlt egy évben sem történt e területen érdemi előrelépés. Bár az elmúlt években számos intézkedés született az egyajánlatos eljárások visszaszorítása és a verseny szintjének növelése érdekében, az egyajánlatos eljárások csökkenő tendenciája megtorpant, sőt az elmúlt egy évben némileg emelkedett; 2025-ben 19,6% volt. Az egy eljárásrészre jutó átlagos ajánlati szám sem változott: 2025-ben is 3,6 ajánlat érkezett átlagosan az eredményes eljárásrészek körében.

Önálló alfejezet foglalkozik a központosított közbeszerzésekkel, amelyek esetében a jelentés megállapítja, hogy a jelenlegi rendszerben magas a piaci koncentráció, és ez számos termék és szolgáltatáskörben tovább erősödött. **A központosítás önmagában nem jelent megoldást: megfelelő ellensúlyok hiányában csökkenti a versenyt, növeli a túlárzás kockázatát, és kiszorítja a kisebb piaci szereplőket.** A jelentés ezért a koncentráció tudatos csökkentését, valamint olyan ösztönzők bevezetését javasolja, amelyek a központi beszerző szervezeteket és a szállítókat folyamatos versenyhelyzetre készítetik, például **bizonyos értékhatár alatt a kötelező központosítás alóli mentesítéssel** és az opcionális saját beszerzések lehetőségével kedvezőbb árak esetén.

A jelentés kiemelt megállapítása, hogy a jelenlegi közbeszerzési ellenőrzési rendszert az adminisztratív fókuszú és sok tekintetben utólagos jellegű, párhuzamos ellenőrzések jellemzik, amelyek nem alkalmasak az egyes eljárások szintjén jogszerű vagy jogszerűnek látszó, de kockázatos gyakorlatok és az eljárásokon átívelő mintázatok kiszűrésére. A jelentés ezért a jelenlegi ellenőrzési gyakorlat kiegészítéseként az adatalapú, folyamatos, digitális eszközökkel támogatott, kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési modell széles körű bevezetését szorgalmazza, amely már az eljárások előkészítési és ajánlattételi szakaszában képes azonosítani a jogsértési kockázatokat.

A korrupcióellenes és integritásvédelmi fejezet megállapítja, hogy a meglévő intézkedések többsége csak szabályozási szinten létezik, a gyakorlatban „lepapírozott” megfelelésként jelenik meg. Bár a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia részletes helyzetértékelést ad, nem

tárja fel a korrupció kiváltó okait, és nem teremt megfelelő garanciákat a teljes közbeszerzési folyamat integritásának biztosítására.

A fejezet végkövetkeztetése szerint a közbeszerzési rendszer megújítása paradigmaváltást igényel: a jogi megfelelőség mellett elengedhetetlen a gazdasági racionalitás, a piaci verseny és az adatalapú kockázatkezelés integrált érvényesítése, valamint az ajánlatkérők részéről a közbeszerzési szektorok stratégiai piacként való kezelése, a gazdasági szereplők részére történő vonzóvá tétele. Csak ez a megközelítés képes arra, hogy a közbeszerzések tekintetében ténylegesen megvalósulhasson a közpénzekkel való felelős gazdálkodás, és hatékonyan kezelhetőek legyenek a korrupciós jelenségek. Ennek egyik alapvető feltétele a közbeszerzési szakma professzionalizációjának új alapokra helyezése, és a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem tényleges biztosítása a közbeszerzési eljárásokban.

## 2.2 Módszertani és elemzési keret

A jelentés módszertani megközelítése tekintetében a Hatóság abból a tapasztalatból indult ki, hogy a közbeszerzési eljárások formális jogi megfelelőségének vizsgálata önmagában nem alkalmas sem a korrupciós kockázatok érdemi feltárására, sem a közpénzekkel való felelős gazdálkodás tényleges érvényesülésének értékelésére. A jelentés módszertana ezért multidiszciplináris megközelítésű, amely az alábbi területek szempontjait integrálja:

- közbeszerzési jogi megközelítés, amely biztosítja a jogszabályi keretek, jogintézmények és jogalkalmazási gyakorlat elemzését;
- közgazdasági és piaci megközelítés, amely a verseny működését, a piacszerkezeteket, az árképzést és a beszerzési konstrukciók gazdasági hatásait vizsgálja;
- adatalapú és kockázatelemzési megközelítés, amely a közbeszerzési eljárásokból származó adatok mintázataira, visszatérő kockázati jelenségeire épít.

E három nézőpont együttes alkalmazása teszi lehetővé annak feltárását, hogy miként jöhetnek létre olyan helyzetek, amelyek formálisan jogszerűnek látszanak, a valóságban mégis versenykorlátozó hatásuk van, túlárazáshoz vezetnek vagy integritási kockázatot hordoznak.

### Rendszerszintű és szektorális elemzési szintek

A jelentés módszertanilag két, egymásra épülő elemzési szintet különít el.

Egyrészt a korábbi integritásjelentésekhez hasonlóan rendszerszintű elemzést követ, amely a közbeszerzési rendszer egészére jellemző diszfunkciókat azonosítja. Ide tartoznak többek között:

- a tulajdonosi szemlélet hiánya,
- a verseny alacsony szintje,
- a közbeszerzési piacokkal szembeni bizalomvesztés,
- a professzionalizáció és a felelősségi viszonyok gyengeségei,
- az összeférhetetlenségi és integritási kockázatok, valamint
- az ellenőrzési rendszer korlátai.

Másrészt a jelentés **4. fejezete szektorális** megközelítést is alkalmaz, elismerve, hogy a közbeszerzési piac nem homogén. Az egyes szektorok piacszerkezete, versenyintenzitása és korrupciós kockázatai jelentősen eltérnek egymástól, ezért a kockázatok és a beavatkozási lehetőségek sem azonosak. A Hatóság megítélése szerint ez a megközelítés nemcsak a jogszerűségi és integritási fókuszú ellenőrzések hatékonyságának növelésére lehet alkalmas, hanem az ajánlatkérők kezébe is egy olyan eszközt adhat, amely által az eljárások előkészítése során jobban érvényre tudják juttatni a saját szervezeti igényeiket és érdekeiket.

### Kockázatalapú szemlélet

A jelentés módszertani keretének fontos eleme a kockázatalapú szemlélet, amelynek a Hatóság megítélése szerint mind az ajánlatkérők, mind az ellenőrző szervezetek gyakorlatában teret kell nyernie. Ezen megközelítés is hozzájárul a formális jogi megfelelés meghaladásához, tekintettel arra, hogy ezáltal lehetővé válik a nem egyértelműen jogsértő, de fokozott jogsértési kockázatot hordozó helyzetek feltárása és kezelése is. Számos olyan kétséges jogi megítélésű helyzet állhat fent egy közbeszerzési eljárásban, amelyek esetében egy

jogvita csak alapelvi rendelkezésekre alapítva, sokszor nem konzekvens joggyakorlat alapján dönthető el. Ezen kockázatos helyzetek elkerülhetőek és megelőzhetőek egy megfelelő kockázatelemzési módszertan alkalmazásával a Jelentés 2.11. alfejezetében foglalt javaslatainkkal összhangban.

A kockázatkezelés első védvonalának az ajánlatkérői szervezeteken belül kell működnie, vagyis képessé kell válnia a közbeszerzési eljárások előkészítésében és lebonyolításában részt vevő szakembereknek is a kockázatok felismerésére és kezelésére. A központi szervezetek nyilván nagyobb erőforrásokkal rendelkeznek ezen kockázatok feltárására, ezért nekik szükséges elől járniuk a kockázatelemzést megalapozó módszertanok és az adat-elemzésen alapuló informatikai megoldások kidolgozásában is, támogatva ezzel nemcsak a saját ellenőrzésüket, hanem egyúttal kiindulópontot adva az ajánlatkérők számára is.

## 2.3 Koncentrációelemzés és kiugró értékek

### Adatforrások

A közbeszerzési rendszer elemzésébe beépülő, azt alátámasztó adatelemzési eredmények legfontosabb és elsődleges adatforrása az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) eredménytájékoztató adatbázisa. Ahol sikertelen („vesztes”) ajánlattételeket is bemutattunk (4.2.1. és 4.3. pontok), ott az illetékes kormányzati szervek által az EKR rendszerből rendelkezésünkre bocsátott ajánlattevői adatbázis tartalmát is figyelembe vettük. A becslt értéktől való eltérés elemzésekor az eredménytájékoztató adatbázis mellett az ún. előkészítő iratok részünkre rendelkezésre bocsátott adatait is figyelembe vettük.

### Az állomány koncentrációelemzése

A 2025. évi folyamatokat jellemző alapvető mutató a teljes, illetve az európai uniós forrást tartalmazó állomány koncentrációja. A következő táblázat az ún. koncentrációs mutató (Ci) indexértékeit tartalmazza. Ez azt jelzi, hogy az adott évben a legnagyobb szerződésállományt elért 1, 2, ... 10 gazdasági szereplő részesedése mekkora hányada a teljes közbeszerzési állománynak. Ezek a C11, C12, ... C110 mutatószámok. Ha például a C110 mutató értéke 20% lenne, ez azt jelentené, hogy az adott évben a tíz legnagyobb szer-

ződésállományt elért cég nyertes közbeszerzési eljárásainak együttes szerződésértéke a teljes szerződésállomány 10%-a.

A CI-mutató értékeit a teljes közbeszerzési állományra és ennek európai uniós forrást tartalmazó részhalmazára is kalkuláltuk. A cégek részesedése mellett az azonos tulajdonosi körbe tartozó cégcsoportok CI indexeit is meghatároztuk. Ahol egy céghez kapcsolódóan cégcsoport nem volt azonosítható, ott a cég részesedését vettük figyelembe.

Cégek és cégcsoportok CI indikátorai a teljes magyar közbeszerzési piacon, 2025-ben							
2025							
Nyertes cég helyezése	Cég megnevezése	Cég szerződésértékének összege (md Ft)	Cég CI Index*	Cég-csoport sorrend	Cégcsoport tulajdonos**	Cégcsoport szerződésértékek összege (md Ft)	Cégcsoport CI Index*
1	MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.	123,3	3,4 %	1	Balásy Gyula	248,5	6,9 %
2	New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	93,0	6,0 %	2	MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.	123,3	10,3 %
3	Magyar Vagon Vasúti Kft.	92,6	8,5 %	3	Mészáros Lőrinc	97,3	13,0 %
4	Lounge Design Kft.	83,7	10,9 %	4	Magyar Vagon Vasúti Kft.	92,6	15,5 %
5	Mészáros és Mészáros Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	83,6	13,2 %	5	PHOENIX Pharma Zrt.	73,2	17,6 %
6	PHOENIX Pharma Zrt.	73,2	15,2 %	6	Makay Istvánné, dr. Béres József Károly, dr. Béres József Károlyné	70,2	19,5 %
7	Hungaropharma Zrt.	70,2	17,1 %	7	EUROMEDIC-PHARMA Zrt.	70,1	21,4 %
8	EUROMEDIC-PHARMA Zrt.	70,1	19,1 %	8	MVM Upstream Energy Zrt.	70,0	23,4 %
9	MVM Upstream Energy Zrt.	70,0	21,0 %	9	STRABAG Vasútépítő Kft.	62,0	25,1 %
10	Lounge Event Kft.	63,8	22,8 %	10	PHARMAROAD Zrt.	60,0	26,8 %

\*Halmozott részesedés

\*\*Az oszlop a cégcsoportokon túl a legnagyobb részesedésű - cégcsoportba nem tartozó - cégek adatait is tartalmazza.

1. táblázat. A teljes piac CI indikátorai.

Mint az a táblázatból látható, a teljes közbeszerzési piacon a legnagyobb szerződésállománnyal rendelkező cég (MOL Nyrt.) részesedése 3,4%, míg a 10 legsikeresebb cég együttesen a szerződésállomány 22,8%-át mondhatja magáénak. A cégcsoportok esetén a CII mutató értéke 6,9%, míg a CII0 index 26,8%.

Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások 2025. évi piacának koncentrációsindex-mutatóit tartalmazza a következő táblázat.

2. táblázat

Cégek és cégcsoportok CI indikátorai az EU-forrást tartalmazó közbeszerzési eljárások piacán, 2025-ben			
2025			
Nyertes cég helyezése	Cég megnevezése	Cég szerződésértékének összege (md Ft)	Cég CI Index*
1	STRABAG Vasútépítő Kft.	62,0	8,2 %
2	IMG Solution Zrt.	41,2	13,7 %
3	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	34,2	18,3 %
4	Inter-Computer-Informatika Zrt.	29,5	22,2 %
5	Delta Systems Kft.	29,2	26,1 %
6	4iG Nyrt.	28,8	29,9 %
7	USER RENDSZERHÁZ Informatikai Kft	22,6	32,9 %
8	ATOS Magyarország Kft.	21,3	35,7 %
9	TIGRA Computer - és Irodatechnikai Kft. Oracle Hungary Számítástechnikai,	13,9	37,6 %
10	Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	11,9	39,1 %

\*Halmozott részesedés

2. táblázat. A EU-forrást tartalmazó piac CI indikátorai

Mint látható, 2025-ben az európai uniós forrást tartalmazó szolgáltatások részpiacán a STRABAG Vasútépítő Kft. érte el a legnagyobb részesedést (8,2%), megelőzve az azonosítható cégcsoportokat is. A CII0 mutató értéke a cégek esetén 39,1% (itt a cégcsoportos koncentrációs értékek nem mutatnak növekedést, ezért ezeket idén külön nem közöljük).

A teljes és az EU-forrást tartalmazó piacok adatait összehasonlítva egyfelől jól látható, hogy az utóbbiak esetén a legnagyobb szerződésállományok összegei rendre elmaradnak a teljes állományétól. Ugyanakkor mind a céges, mind a cégcsoportos CII-CII0 indexek (tehát a részesedések) rendre magasabbak az európai uniós forrást tartalmazó eljárások piacán. Tehát ebben a körben a legnagyobb szerződésállománnyal rendelkező cégek koncentrációja egyértelműen magasabb.

A 2024. évi folyamatokat bemutató 2025. évben kiadott integritásjelentésben szereplő adatokkal összehasonlítva a teljes és az európai uniós forrást tartalmazó eljárások piacán megfigyelhető folyamatok némileg eltérnek egymástól. Előbbi esetben a 2025. évi koncentrációs mutatók egyértelműen visszaestek az előző évhez képest: a céges CII mutató 12,2%-ról 3,4%-ra, a cégcsoportos pedig 12,2%-ról 6,9%-ra. A CII0 mutatók mérséklődése a cégek esetén 15,5%-pont (38,3%-ról 22,8%-ra), a cégcsoportok esetén 17,2%-pont (44,0%-ról 26,8%-ra).

Az európai uniós forrást tartalmazó piac 2025. évi koncentrációcsökkenése jóval mérsékeltőbb, és nem is ennyire egyértelmű. A CII mutatók 7,5%-ról 8,2%-ra (0,7%-ponttal) emelkedtek a cégek és cégcsoportok esetén egyaránt. A CII0 mutatók azonban ebben a piaci szegmensben is mérséklődtek: 4,8%-ponttal (43,9%-ról 39,1%-ra) a cégek és 5,2 ponttal (44,3%-ról 39,1%-ra) a cégcsoportok esetében.

Az egyes részpiacok koncentrációja még inkább reális információt ad a kiemelkedő teljesítményről. A – CPV-főcsoportok és CPV-csoportok kombinációjával kialakított – szektorok koncentrációs mutatóit, ennek részeként koncentrációs indexeket (CI3 és CII0) a 4. fejezet szektorális elemzésében mutatjuk be.

### **A közbeszerzési piac koncentrációjának mérése a Herfindahl–Hirschman-index révén**

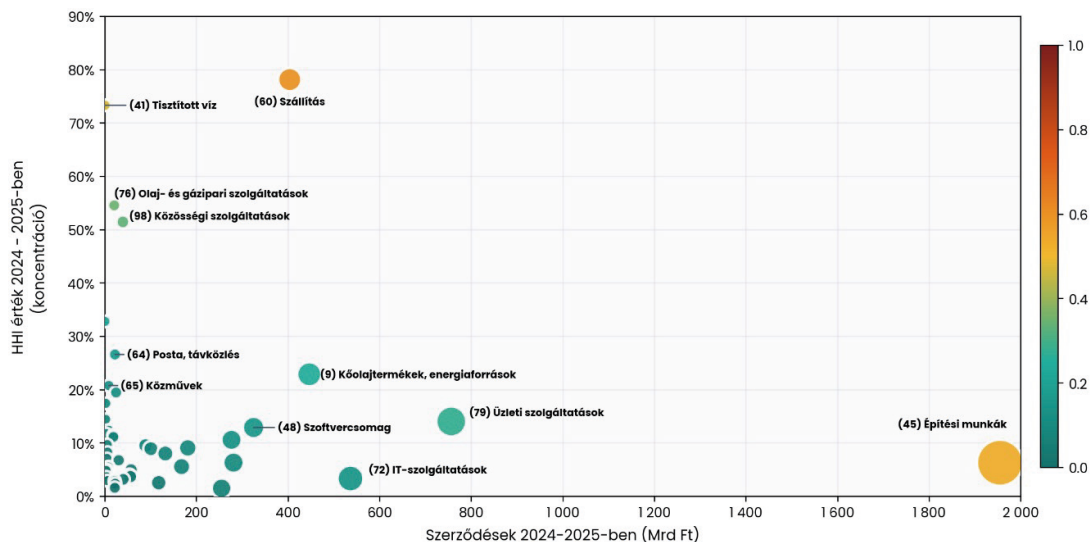
Míg a CI-index a legfontosabb piaci szereplők piaci részesedését méri, a Herfindahl–Hirschman- (HHI) index valamennyi meghatározó piaci szereplő súlyát figyelembe vevő koncentrációs mutató<sup>13</sup>. A HHI index a piaci koncentráció mérésének legfontosabb nemzetközileg alkalmazott mutatója. A CPV-főcsoportok és csoportok kombinációjával kialakított, szektorokra vonatkozó HHI indexeket ugyancsak a közbeszerzési fejezet szektorális részében mutatjuk be.

Ezen a helyen egy áttekintő ábrát mutatunk be a legfontosabb CPV-főcsoportok HHI indexeiről, az elmúlt két évben – 2024–2025-ben – lefolytatott eljárásokat együttesen vizsgálva. Az ábrán az egyes – a legfontosabbak esetén meg is nevezett – CPV-főcsoportok koncentrációja a függőleges tengelyen jelenik meg, a szerződésállomány pedig a vízszintes tengelyen (ez a CPV-csoportot jelölő buborék méretével is arányos).

---

<sup>13</sup> A HHI index módszertanát részletesen bemutatja az Integritás Hatóság „2024. éves elemző integritásjelentés” című kiadványa a 39–40. oldalon. Elérhetőség 2026. május 27-én:

<https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2025/06/IH-2024-Eves-Flemzo-Integritasjelentes-I.pdf>



A buborék mérete a szerződés-összértékkel (Mrd Ft) arányos.

7. ábra. Egyes gazdasági szektorok közbeszerzési versenykoncentrációja (2024–2025)

Mint az az ábrán látható, a kiemelkedően legnagyobb termékfőcsoport – (45) Építési munkák – 2024–2025. évi eljárások alapulvételével számított HHI indexe alacsony, nem jelez koncentrációt. Több olyan termékfőcsoport is azonosítható azonban – így a (48) Szoftvercsomag, (79) Üzleti szolgáltatások, (9) Kőolajtermékek, energiaforrások, (60) Szállítás –, amelyek esetében magas szerződésállomány mellett is érdemi – vagy annak határán lévő – koncentráció mutatkozik.

### Magántőkealap-tulajdonosi háttérrel rendelkező cégek közbeszerzési szerződésállománya

Az Integritás Hatóság a tavalyi évhez hasonlóan az idei évben is megvizsgálta a magántőkealapok közbeszerzési piacon betöltött szerepét. Egy-egy tulajdonosi érdekkörben a magántőkealapok funkciója az elmúlt években egyre jelentősebbé vált. Ez a tulajdonosi érdekkör azonban a szabályozásból következően rejtve maradhatott, ellentétben a cégtulajdonosi kapcsolatokkal, amelyek döntő részben kimutathatók.

A rendelkezésre álló adatok szűkössége miatt a magántőkealapok közbeszerzési szerepének elemzése nem lehetett teljes. A bemutatás szükségszerűen a közbeszerzési eljárás nyertesinek tulajdonosi hátterére koncentrált, tehát arra, hogy a nyertes cégek tulajdonosi hátterében megjelennek-e magántőkealapok. A magántőkealapok érdekeltségi körébe azokat – az EKR eredménytájékoztató adatbázisa szerint nyertes – cégeket soroltuk be, amelyeknek a végső tulajdonosai között megjelenik legalább egy magántőkealap.

A következő táblázat azon eljárások szerződéseit összegzi, amelyek esetében a magántőkealap-tulajdonosi háttér kimutatható.

A magántőkealapok tulajdonosi érdekeltségébe tartozó cégek közbeszerzési részesedése 2020–2025 között, évente						
Teljes közbeszerzési piac						
Hirdetmény éve	Szerződések száma	Ebből: magántőkealap-érdekeltségek	Magántőkealap-érdekeltségek szerződésszám-résaránya (%)	Szerződések összege (md Ft)	Ebből: magántőkealap-érdekeltségek szerződése (md Ft)	Magántőkealap-érdekeltségek szerződésösszeg-résaránya (%)
2020	15 928	528	3,3%	3 169	165,9	5,2%
2021	16 620	644	3,9%	4 190	191,5	4,6%
2022	16 766	591	3,5%	4 576	315,8	6,9%
2023	17 596	508	2,9%	3 355	152,1	4,5%
2024	15 720	355	2,3%	3 900	266,9	6,8%
2025	14 767	440	3,0%	3 615	309,5	8,6%
Az EU-forrást tartalmazó közbeszerzési piac						
Hirdetmény éve	Szerződések száma	Ebből: magántőkealap-érdekeltségek	Magántőkealap-érdekeltségek szerződésszám-résaránya (%)	Szerződések összege (md Ft)	Ebből: magántőkealap-érdekeltségek szerződése (md Ft)	Magántőkealap-érdekeltségek szerződésösszeg-résaránya (%)
2020	4 523	57	1,3%	897,5	79,5	8,9%
2021	3 924	92	2,3%	1 298,4	72,3	5,6%
2022	4 293	184	4,3%	1 707,1	239,9	14,1%
2023	4 964	212	4,3%	1 054,4	78,5	7,4%
2024	3 019	69	2,3%	891,4	107,6	12,1%
2025	2 783	90	3,2%	752,1	47,4	6,3%

3. táblázat. A magántőkealapok részesedése

Mint az a fenti táblából látható, a szűkös információforrás mellett, kizárólag az eljárás-nyertes cégek tulajdonosi hátterét vizsgálva az elmúlt öt évben a szerződésállomány

2–4%-a esetében mutatható ki a tulajdonosi háttérben magántőkealap. Ez 2025-ben a teljes állomány 3,0%-át jelentette, 309,5 milliárdos szerződésösszeggel. Az európai uniós forrást tartalmazó szerződések körében a magántőkealap-tulajdonosi háttér 3,2%-os aránya 47,4 milliárd forintos szerződésösszeget jelent.

A következő táblázat azokat a tőkealapokat nevesíti, amelyek a legnagyobb szerződésösszeg vonatkozásában lelhetők fel a tulajdonosi háttérben.

Teljes közbeszerzési piac				EU-forrást tartalmazó közbeszerzések piaca		
Sorrend	Magántőkealap neve	Szerződések száma (db)	Szerződések összege (Mrd Ft)	Magántőkealap neve	Szerződések száma (db)	Szerződések összege (Mrd Ft)*
1	Solva II Magántőkealap	17	104,7	Ig Com Magántőkealap	40	38,6
2	Danube Magántőkealap	30	83,6	Prime Peak Magántőkealap	4	3,9
3	Ig Com Magántőkealap	78	75,9	Fedier Magántőkealap	4	2,7
4	Progressus Magántőkealap	22	7,7	Demján Sándor Beruházási Magántőkealap	27	1,7
5	SINGULIUM III Magántőkealap	13	5,5	Atlas Magántőkealap	13	0,5
6	Fedier Magántőkealap	10	5,2	Aventurin Magántőkealap	1	0
7	Status Next Környezetvédelmi Magántőkealap	8	4,7	Danube Magántőkealap	1	0
8	Prime Peak Magántőkealap	7	4,0	Glocap I. Gazdaságfejlesztési Magántőkealap	1	0
9	Prime Deal Magántőkealap	1	2,9	MBH Magántőkealap	1	0
10	Demján Sándor Beruházási Magántőkealap	55	2,8	Sycamore Buyout Fund I. Magántőkealap	1	0
11	Riverland Magántőkealap	20	2,7			
12	Atlas Magántőkealap	55	2,5			
13	Sycamore Buyout Fund I. Magántőkealap	46	2,1			
14	Portfolion Zöld Magántőkealap	26	1,4			
15	MBH Magántőkealap	12	1,2			

\* A 0 érték feltüntetésekor a szerződésösszeg pozitív érték, de a kerekítési szabályok szerint 0,1 milliárd forint alatt marad.

4. táblázat. A legnagyobb magántőkealapok a közbeszerzési piacon 2025-ben

A táblázat adatai szerint a teljes közbeszerzési piacon 104,7 milliárd forint, az európai uniós forrást tartalmazó eljárásoknál pedig 38,6 milliárd forint a legmagasabb szerződésállomány-összeg (melynek tulajdonosi háttérében azonos magántőkealap mutatható ki).

## 2.4 A tulajdonosi szemlélet hiánya, az eljáráselőkészítés strukturális hiányosságai és a túlárzás

### Helyzetértékelés

A közbeszerzési rendszer működésének egyik legmeghatározóbb, ugyanakkor legkevésbé explicit módon kezelt problémája a tulajdonosi szemlélet hiánya az ajánlatkérői oldalon. Ehhez kapcsolódóan elsőként érdemes áttekinteni a kapcsolódó magyar és uniós jogalkotói elvárásokat, mivel ezen kérdéskör több jogterületet is érint.

A közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás követelménye a közbeszerzési jogban és az ahhoz kapcsolódó uniós, illetve nemzeti szabályozásban több szinten jelenik meg: a Kbt. egyrészről a preambulumban rögzíti a közpénzek **hatékony** felhasználását, mint törvényi célt, másrészt a 2. § (4) bekezdésében alapelvi szinten írja elő, hogy az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználása során a **hatékony és felelős gazdálkodás** követelményét kell szem előtt tartania. Ezzel párhuzamosan az uniós jogban ez a jogalkotói elvárás elsősorban a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó elvként jelenik meg: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 317. cikke előírja a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás tiszteletben tartását. Ezen túlmenően a 2018/1046/EU költségvetési rendelet a **gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség** hármas kritériumát rögzíti (sound financial management). A nemzeti jogban mindemellett az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény inkább keretszinten, a preambulumban utal az áttekinthető, hatékony és ellenőrizhető gazdálkodásra, és a konkrét követelményeket nem önálló alapelvi rendszerként, hanem elsősorban a kontrollmechanizmusokon keresztül, **a szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes** gazdálkodás követelményeként jeleníti meg. Említést érdemel továbbá az Eufetv. 3. §-a, mely szintén nevesíti a **hatékony és eredményes** pénzgazdálkodás követelményét, mint azon elvet, amelynek sérülése esetén a Hatóság köteles fellépni.

**Összefoglalva:** a különböző uniós és nemzeti közbeszerzésekre és költségvetési gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok tartalmilag hasonló, de eltérő terminológiát alkalmazó elveket fogalmaznak meg a hatékony és eredményes, valamint felelős gazdálkodás vonatkozásában, amelynek egységesítése lenne indokolt. Elengedhetetlen továbbá a Kbt.-ben a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét tartalommal feltöltő részletszabályok megalkotása az előkészítés szakaszára nézve is.

A fentiekben kifejtett jogalkotói elvárásokat és közpolitikai célokat a Jelentés keretében egységesen a „tulajdonosi szemlélet” fogalomkörébe tartozóként kezeljük.

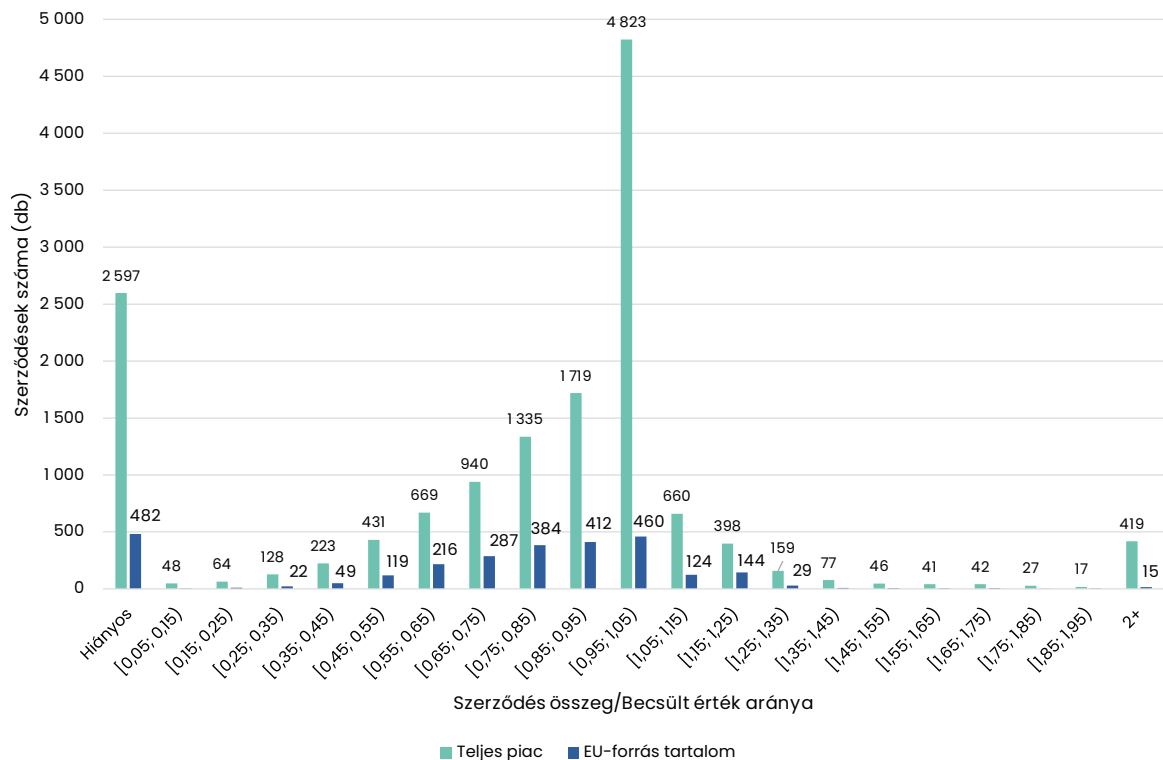
A Hatóság vizsgálati és ellenőrzési tapasztalatain alapuló általános megállapítása, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása során a legtöbb esetben hiányzik a tulajdonosi szemlélet, amely nem elszigetelt hibajelenség, hanem egymást erősítő, rendszerszintű okokra vezethető vissza.

A közbeszerzési döntéshozatalban az ajánlatkérők, az eljárást előkészítő és bonyolító szereplők és a döntéshozók felelőssége jellemzően a jogszerű eljárás lefolytatására korlátozódik. A döntéshozók nem „tulajdonosként” jelennek meg a folyamatban, vagyis nem viselik közvetlen felelősségként az elért ár, a piaci realitásokhoz való illeszkedés vagy a hosszú távú költséghatékonyság következményeit. Az eredményesség mércéje így nem a gazdasági eredmény, hanem az eljárás jogszerű lezárása.

Az előkészítési szakasz számos esetben nem valós döntés-előkészítési folyamatként, hanem jogi-adminisztratív kötelezettségként jelenik meg. Bár a jogszabályi környezet előírja a beszerzés megfelelő alaposágú előkészítését, az egyébként is opcionálisan elvégzendő piac és helyzetfelmérés, valamint az előzetes piaci konzultáció gyakorlati megvalósítása sok esetben formálissá válik. A szabályozás jellemzően megnevezi az elvárt feladatokat, de nem biztosít világos, kötelező módszertani kereteket azok végrehajtására. Ennek következménye, hogy az előkészítés gyakran a jogszabályi minimum teljesítésére szorítkozik.

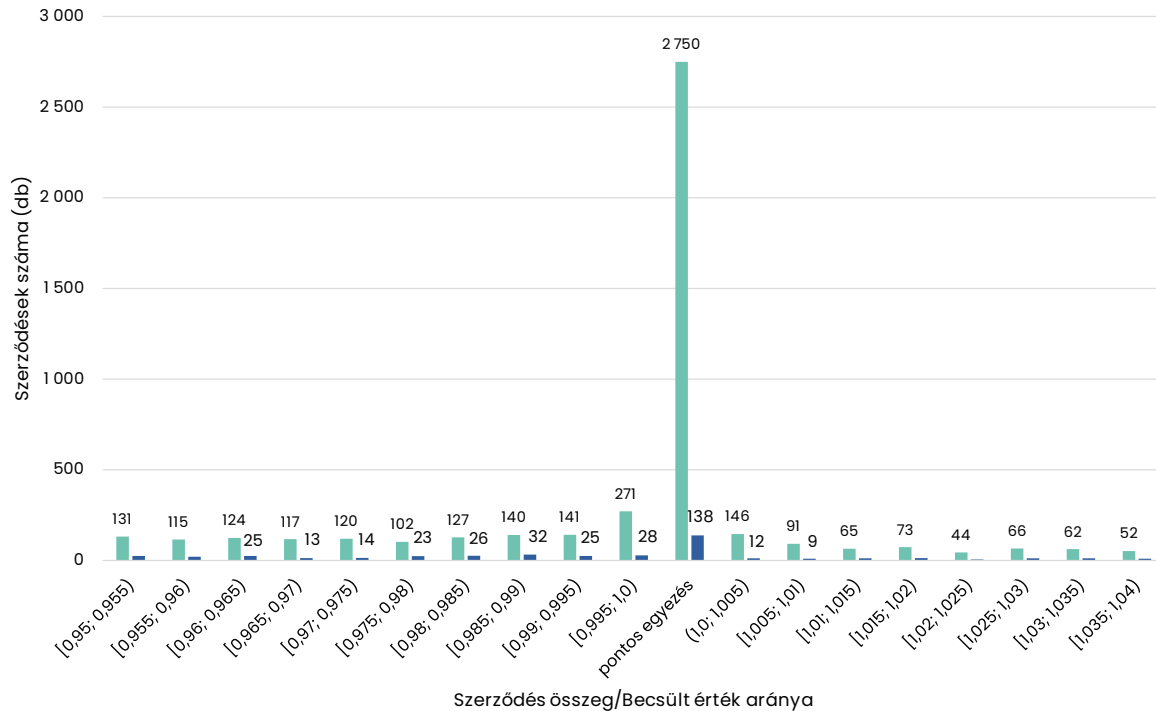
### **2.4.1 A becsült érték megállapításának szerepe**

A közbeszerzési eljárásban a becsült érték előzetesen – a Kbt. erre vonatkozó szabályainak figyelembevételével – az ajánlatkérő által megállapított, kalkulált érték. Tekintettel arra, hogy egy előzetesen becsült értékről van szó, nyilvánvalóan eltérést mutat a tényleges szerződéses árhoz képest. Éppen ezért a szerződésérték-becsült érték hányados fontos információt hordoz: jól látszik a becsült értéknél magasabb, illetve alacsonyabb szerződésértékek aránya, így például vizsgálhatók a túlárazások, akár a becsült árral való összehasonlítással is.



8. ábra. A szerződésérték és a becsült érték arányának megoszlása, nem keretmegállapodásra irányuló eljárások esetén, a 2025. évben

Ha a két érték egymással megegyezik, az utalhat arra, hogy az ajánlattevő hozzáférhető az ajánlatkérő által meghatározott, de nyilvánosságra nem hozott becsült értékhez, utalhat gyenge versenyre, vagy akár manipulált beszerzési folyamatra.

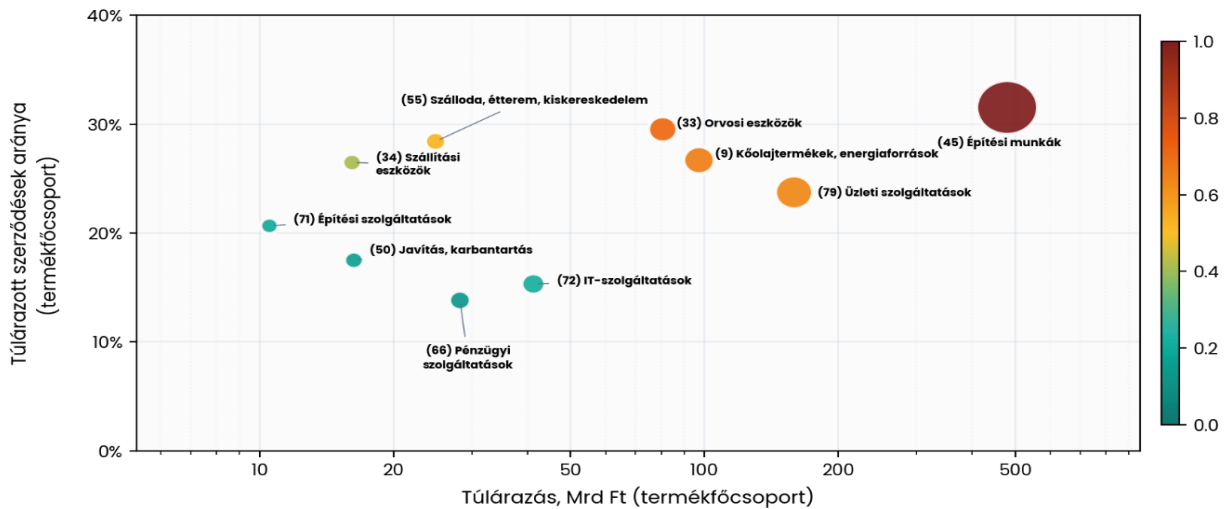


9. ábra. A szerződésérték és a becsült érték arányának megoszlása, nem keretmegállapodásra irányuló eljárások esetén, a 2025. évben, az 1-hez közeli arányokban

Mindezek az adatok ugyanakkor a tulajdonosi szemlélet hiányára is utalhatnak. **A jogszabályi előírások és a soft law iránymutatások nem követelik meg, hogy a becsült érték összehasonlítható piaci adatokon, benchmarkelemzéseken vagy alternatív beszerzési forgatókönyvek elemzésén alapuljon**, hanem elegendő a korábbi szerződéses árak alapulvételével, vagy átláthatatlan szempontok mentén kiválasztott gazdasági szereplőktől származó indikatív ajánlatok bekérése. Ez már az eljárás megindításakor torz árszintet rögzíthet, amely elfedi az indokolatlanul magas ajánlati árakat. **A túlárazás így rendszerszintű működési kockázatként jelenik meg.**

## 2.4.2 Túlárzás

A túlárzás jelei ugyanakkor a fentiek okán sok esetben megbízhatónak nem tekinthető becslt értékek alapulvételével is kimutathatók a hazai közbeszerzési piacon. Az alábbi ábrán azt mutatjuk, hogy a becslt értéktől való jelentős eltérések milyen termékcsoportokban voltak jellemzők. Ezekben a területeken a szerződések negyede-harmada túlárzottnak tekinthető.



A buborék mérete a túlárzás (Mrd Ft) nagyságával arányos.

10. ábra. Túlárzott közbeszerzési eljárások 2022–2025 között, legfontosabb termékcsoportok

### 2.4.3 A stratégiai beszerzési funkció

A tulajdonosi szemlélet nemcsak azt foglalja magában, hogy az ajánlatkérő tisztában legyen a reális piaci árral, hanem azt is, hogy annak érvényesítéséhez olyan gazdasági, piaci és stratégiai szemlélet is szükséges az előkészítés körében, amelyhez kapcsolódó kompetenciák jellemzően nem épülnek be intézményesült módon az ajánlatkérői szervezetek működésébe. A beszerzési igények feltérképezése, a piaci alternatívák elemzése, az életciklusköltségek vizsgálata nem válik az előkészítés és a döntéshozatal szerves részévé. Ennek oka többek között a megfelelő szakértelem hiányában is keresendő. A nemzetközi jó gyakorlatokban megjelenő kompetenciaalapú beszerzési modellek hazai alkalmazása hiányos, így a beszerzési funkció stratégiai szerepe nem tud érvényesülni.

A közbeszerzési rendszer jelenlegi működése tehát lehetővé teszi, hogy az eljárások jogszerűek legyenek a gazdaságossági és hatékonysági elvárások teljesülésének tényleges biztosítása nélkül. A közbeszerzési ellenőrzések sem terjednek ki arra, hogy a becült érték, az alkalmazott beszerzési konstrukció vagy az elért ár mennyiben felel meg a piaci realitásoknak. Ezen diszfunkció miatt hiányzik a valós gazdasági felelősségvállalás motivációja, amely a közbeszerzési eljárás lefolytatásában részt vevő szereplőket passzív végrehajtókká teszi.

Összességében az előkészítés formalizálódása, a **piac és árelemzés elmaradása**, valamint **a professzionalizáció hiánya egymást erősítő diszfunkciók**, amelyek strukturálisan teszik sérülékennyé a közbeszerzési rendszert a túlárazással és a verseny torzulásával szemben.

#### 1. sz. ajánlás – A tulajdonosi szemléletet megalapozó jogszabályi környezet megteremtése

A Hatóság javasolja a hatályos magyar jogszabályokban egy koherens, egységes, az államháztartási, támogatáspolitikai és közbeszerzési jogterületre is kiterjedő elméleti keretrendszer megalkotását a **gazdaságosság**, a **hatékonyság** és az **eredményesség** elveinek fogalmi tisztázásával és az ezen elveket tartalommal feltöltő tételes jogi szabályok megalkotásával.

#### 2. sz. ajánlás – A tulajdonosi szemlélet érvényesítése a közbeszerzési eljárások előkészítése során

A Hatóság javasolja olyan jogszabályi szinten – adott esetben bizonyos értékhatárt

megaladó közbeszerzési eljárások esetében – kötelezni az ajánlatkérőket dokumentált helyzet- és piacfelmérés elvégzésére, amelynek keretében biztosítható a becsült érték piaci árakat tükröző meghatározása, és megfelelően alátámasztott lehet az alkalmazott beszerzési konstrukció gazdasági indokoltsága.

### **3. sz. ajánlás** – A becsült érték meghatározásának újraszabályozása

A Hatóság javasolja, hogy a Kormány vizsgálja meg a becsült érték meghatározására vonatkozó, a Kbt. 28. § (2) bekezdésében meghatározott módszerek felülvizsgálatának szükségességét annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárások becsült értéke hatékonyabban tükrözze a piaci árakat.

### **4. sz. ajánlás** – Központi benchmark és adatrendszer kialakítása

A Hatóság javasolja egy központi, adatalapú, egységárakra vonatkozó benchmarkrendszer és piacelemzést segítő adatbázis létrehozását, amely az ellenőrző szervezetek és ajánlatkérők számára hozzáférhetővé teszi az egyes beszerzési tárgyak összehasonlítható árait, a tipikus költségstruktúrákat, valamint az egyes piaci szegmensek főbb adatait, szereplőit és jellemzőit. Bár ezen adatbázisok nem fedhetik le a közbeszerzési piac teljességét az egyes beszerzési igények és mikropiacok egyedi jellemzői okán, a Hatóság saját vizsgálati tapasztalatai alapján a leggyakoribb beszerzések és a legnagyobb értékű szektorok esetében megvalósíthatónak látja ezen feladatokat.

### **5. sz. ajánlás** – A központi benchmarkrendszerhez szükséges strukturált adatgyűjtés és a kapcsolódó EKR-fejlesztések

A Hatóság javasolja előírni valamennyi ajánlati egységár strukturált adatbázisban történő rögzítését az elemezhetőség érdekében, amelyhez kapcsolódóan szükséges elvégezni továbbá a strukturált adatgyűjtés előfeltételét jelentő informatikai fejlesztéseket is az EKR-ben.

## 2.5 A verseny alacsony szintje a közbeszerzési eljárás egyes szakaszaiban

### 2.5.1 Vertikális versenykorlátozás

#### Helyzetelemzés

A közbeszerzési eljárásokban tapasztalható alacsony versenyszint a korábbi évek jelentéseiben már részletes elemzés tárgyát képezte. A 2024. évre vonatkozó jelentés<sup>14</sup> különösen a – közbeszerzési értelemben használt – **vertikális versenykorlátozás** azon eseteit tárta fel, amelyek különösen az eljárások előkészítési szakaszában, az eljárásrendek, eljárási fajták és a közbeszerzési feltételrendszerek meghatározásán keresztül korlátozzák indokolatlanul a versenyt.

Az ezen esetekörökkel kapcsolatos lényegi megállapításokat a Hatóság továbbra is fenntartja, tekintettel arra, hogy a 2025. évben – az uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések tekintetében – végzett kockázatelemzés gyakorlati tapasztalatai az elutasító kormányválaszok ellenére is visszaigazolták a verseny tisztaságának megsértését és a versenykorlátozás körébe eső jogsértések hangsúlyos megjelenését.

---

<sup>14</sup> Éves elemző integritásjelentés –

<https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2025/06/IH-2024-Eves-Elemzo-Integritasjelentes-1.pdf>

**A Hatóság által azonosított kockázati kategóriákat az alábbi statisztika szemlélteti:**

Jogsértési kategória	Példa	Arány a 2025. évi észlelések között
Beszerezési tárgyak mesterséges egyesítése	Tervezés és kivitelezés Építési beruházás és speciális árubeszerzés	27%
Műszaki alkalmasság	Referencia	26%
Szerződéskötési feltételek	ISO tanúsítványok	21%
Rövid teljesítési határidő	Szállítási határidő	7%
Kifogásolható értékelési szempontok	Szakmai ajánlat műszaki színvonala	7%
Magas kockázatú eljárásfajta	Egyszereplős KM	6%
Adminisztratív terhek	Organizációs terv	4%
Versenykorlátozó műszaki leírás	Egyetlen termékre szabott műszaki paraméterek	2%

5. táblázat. Azonosított kockázati kategóriák

Jól mutatják a vertikális versenykorlátozás jeleit az adatelemzés eredményei is. A legalkalmasabb adatsor ezen jelenség szemléltetésére az **ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok kiugró értékei**.

A közbeszerzési eljárások legfontosabb – kiegyensúlyozott versenyt biztosító – érdekellentéte az ajánlatkérők (vásárlók) és az ajánlattevők, illetve a nyertes ajánlattevők (szállítók) között áll fenn. Az ajánlatkérő alapvető érdeke, hogy a szerződéses összeg minél kevésbé terhelje a rendelkezésre álló költségvetési forrásait, tehát a lehetőség szerinti legalacsonyabb összegű legyen a szállítóval megkötött szerződés. A szállító ennek éppen az ellenkezőjét szeretné elérni: minél magasabb összegű szerződéses ellenértéket a vásárló részéről.

Mindezek miatt az ajánlatkérőnek a szállítói verseny a kedvező: a szolgáltatás tartalmában egymás fölé, ajánlati árban pedig egymás alá ígérő ajánlattevők versenye. Ennek a versenyhelyzetnek – kivételes helyzetektől eltekintve – azt kellene eredményeznie, hogy az egyes ajánlatkérők eljárásai kiegyenlítettek, a nyertesek tekintetében nem jellemző egy-egy szállító kiemelkedő jelenléte.

A gyakorlatban azonban számos esetben előfordul, hogy az ajánlatkérő-nyertes szervezetpáros jelentős számú közbeszerzési eljárásban jelenik meg együtt. A következő táblázat ennek a jelenségnek a kiugró értékeit ismerteti. A táblázatok a 2021–2025. éveket együttesen veszik figyelembe, és a teljes, valamint az európai uniós forrást tartalmazó eljárási kör adatait is bemutatják.

Ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok a közbeszerzési eljárásokban, a szerződéseik száma szerinti sorrendben (2021–2025. évben együttesen)

TELJES KÖZBESZERZÉSI PIAC					
2021–2025					
Sorrend	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések		Nyertes cég szerződésszáma
			száma	összege (m Ft)	
1	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	695	293 376,6	1544
2	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	LOUNGE DESIGN Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	673	255 747,7	1544
3	Magyar Földgáztároló Zártkörűen Működő Részvénytársaság	VABEKO Műszaki Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	478	35 449,2	1192
4	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	p2m Consulting Szolgáltató és Tanácsadó Korlátolt Felelősségű Társaság	376	16 696,5	1544
5	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	p2m Informatika Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	376	16 696,5	1544
6	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Lounge Event Korlátolt Felelősségű Társaság	315	188 464,7	1544
7	Győr Megyei Jogú Város Útkezelő Szervezete	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	305	3 984,4	425
8	Győr Megyei Jogú Város Útkezelő Szervezete	KIFŰ-KAR Zártkörűen Működő Részvénytársaság	298	870,6	425
9	MVM Paksi Atomerőmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Messer Hungarogáz Ipari Gázgyártó és Forgalmazó Korlátolt Felelősségű Társaság	282	553,0	520
10	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Telekom Rendszerintegráció Zártkörűen Működő Részvénytársaság	261	115 643,5	1915
11	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	RODEN Mérnöki Iroda Korlátolt Felelősségű Társaság	259	3 367,3	3163
12	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	BOKÚT-TERV Mérnöki és Vállalkozó Korlátolt Felelősségű Társaság	258	3 362,3	3163
13	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Delta Systems Korlátolt Felelősségű Társaság	218	107 209,6	1915
14	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	IMG Solution Zártkörűen Működő Részvénytársaság	199	121 021,9	1915
15	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	196	48 991,1	3163
16	Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	BUDAKER Kereskedelmi Gyártó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	183	3 747,4	1496
17	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4iG Nyilvánosan Működő Részvénytársaság	182	128 420,5	1915
18	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Visual Europe Zártkörűen Működő Részvénytársaság	180	69 059,1	1544
19	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	TURA- Terv Mérnökiroda Korlátolt Felelősségű Társaság	164	2 050,4	3163
20	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	VIA FUTURA Mérnöki, Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	164	2 050,4	3163
EU-FORRÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK PIACÁN					
2021–2025					
Sorrend	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések		Nyertes cég szerződésszáma
			száma	összege (m Ft)	
1	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Telekom Rendszerintegráció Zártkörűen Működő Részvénytársaság	232	106 559,7	1569
2	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Delta Systems Korlátolt Felelősségű Társaság	181	97 310,5	1569
3	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4iG Nyilvánosan Működő Részvénytársaság	164	101 931,2	1569
4	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	BOKÚT-TERV Mérnöki és Vállalkozó Korlátolt Felelősségű Társaság	162	2 129,7	805
5	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	RODEN Mérnöki Iroda Korlátolt Felelősségű Társaság	162	2 129,7	805
6	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	IMG Solution Zártkörűen Működő Részvénytársaság	152	110 466,3	1569
7	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	TIGRA Computer - és Irodatechnikai Korlátolt Felelősségű Társaság	132	27 603,9	1569
8	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	NÁDOR Rendszerház Irodaautomatizálási Korlátolt Felelősségű Társaság	119	9 395,5	1569
9	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	WSH Számítástechnikai, Oktató és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	117	18 532,1	1569
10	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	ATOS Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	115	82 584,2	1569
11	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Sysman Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	104	26 303,5	1569
12	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Invitech ICT Services Korlátolt Felelősségű Társaság	93	5 199,8	1569
13	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	TRACO Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	92	8 217,4	1569
14	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	PANNONWAY Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	88	1 165,5	805
15	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Inter-Computer-Informatika Számítástechnikai és Kereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	87	38 278,6	1569
16	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	99999 Informatika Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	85	8 009,4	1569
17	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	FLAVUS Mérnökiroda Korlátolt Felelősségű Társaság	85	964,8	805
18	Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	SPECIÁLTERV Építőmérnöki Korlátolt Felelősségű Társaság	85	964,8	805
19	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	EURO ONE Számítástechnikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	82	30 168,1	1569
20	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	NETvisor Informatikai és Kommunikációs Zártkörűen működő Részvénytársaság	81	5 833,8	1569

6. táblázat. Ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok

Mint az a fenti táblázatból látható, a kiugró értékek jelentős része a központi beszerző szervek keretmegállapodáson alapuló eljárásaihoz kapcsolódik.<sup>15</sup> Emellett azonban számos más ajánlatkérő is megjelenik a táblázatban.

Az ajánlatkérő-nyertes szervezetpároknak a fenti táblázatban bemutatott kiugró értékére számos magyarázat lehet. Indokolhatja a nyertes szervezet versenyelőnyét a felhalmozott ismeret vagy speciális szaktudás, valamint a szereplők összejártsága is. Ugyanakkor ez utóbbi gyanúja csak az egyes esetek részletes vizsgálatával alaposítható meg.

Ugyancsak részletes vizsgálatot indokolhat, ha **egy cég kedvező versenyhelyzete révén kizárólag, vagy csaknem kizárólag nyertes ajánlatot nyújt be**, tehát nem képes veszteni. Amennyiben ez viszonylag sokszor történik meg, az arra utalhat, hogy ez a szervezet meghatározó szerephez juthat egy részpiacon.

A következő táblázatok azon gazdasági szereplőket mutatják be, amelyek a 2021–2025. közötti időszakban kizárólag nyertes ajánlatot nyújtottak be, a szerződésszám szerint csökkenő sorrendben.

---

<sup>15</sup> Az adatforrás – az EKR eredménytájékoztató adatbázisa – ezeket a szervezeteket ajánlatkérőnek tünteti fel.

## Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek, az ajánlatok száma szerinti sorrendben (2021–2025)

TELJES KÖZBESZERZÉSI PIAC					
2021–2025. között					
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes ajánlatok száma (db)	Vesztes ajánlatok száma (db)	Nyertes szerződések összege (m Ft)
1	11399689	SZEMP Air Légiszolgáltató Kft	67	0	497,6
2	11042291	RSZ-COOP LÉGISZOLGÁLTATÓ ÉS KERESKEDELMI KFT	65	0	280,2
3	11684057	SDA Informatika Zártkörűen Működő Részvénytársaság	47	0	18 504,0
4	24859255	NEG Nemzeti Energiagazdálkodási Zrt.	43	0	895,4
5	12257003	Arcanum Adatbázis Korlátolt Felelősségű Társaság	35	0	2 100,2
6	353087049DE	SKS Knowledge Services GmbH	31	0	2 602,7
7	10884979	REWIN Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	30	0	3 787,0
8	10590887	YooWC Kommunális Szolgáltató Kft.	27	0	242,4
9	12643228	Wolters Kluwer Hungary Kft.	22	0	1 718,5
10	25900756	ÉPÍTŐLINE Építőipari Korlátolt Felelősségű Társaság	21	0	1 872,7
11	24916655	Green Therm Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	21	0	19,9
12	18929885	Vízimentők Magyarországi Szakszolgálat és Onkényes Tűzoltó Egyesület	19	0	103,6
13	10845606	Oracle Hungary Kft.	18	0	1 498,8
14	21718214	Kovács és Társa Mezőgazdasági, Kereskedelmi és Szolgáltató Betéti Társaság	18	0	444,5
15	11387729	Akadémiai Kiadó Zrt.	17	0	1 124,5
16	27028614	Arkance Systems HU Korlátolt Felelősségű Társaság	17	0	778,7
17	27793264	KenD-MV Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	17	0	367,1
18	11602943	BCL Kereskedelmi és Szolgáltató Kft	17	0	79,6
19	14755617	GVSX Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	16	0	5 691,6
20	25181698	INNODOX Technologies Kereskedelmi- és Szolgáltató Zrt.	15	0	554,7
EU-FORRÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK PIACA					
2021–2025. között					
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes ajánlatok száma (db)	Vesztes ajánlatok száma (db)	Nyertes szerződések összege (m Ft)
1	24916655	Green Therm Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	20	0	19,9
2	10705775	Speeding Mérnöki Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	18	0	2 057,0
3	12181911	HÁNCSS Kereskedelmi, Szolgáltató és Termelő Korlátolt Felelősségű Társaság	12	0	8 611,2
4	27938513	Green Water Technology Kft.	12	0	1 292,8
5	25707144	Educational Development Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	10	0	16 501,9
6	10782664	Medial Egészségügyi Szolgáltató Kft.	10	0	39,8
7	24992880	Meddevice Korlátolt Felelősségű Társaság	8	0	909,4
8	10577044	MELIO-START Építő és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	8	0	662,2
9	10322174	Mediso Medical Imaging Systems Kft	8	0	615,9
10	27866133	PHARMAFLIGHT Aviation Academy Korlátolt Felelősségű Társaság	8	0	70,8
11	CZ28487150	Stargen EU s.r.o.	7	0	445,9
12	10438372	Porsche Hungaria Kereskedelmi Kft.	7	0	325,1
13	32010589	3E BIM Korlátolt Felelősségű Társaság	7	0	237,6
14	14614589	Platinamix Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	7	0	82,7
15	24165866	SANOL Hungary Kereskedelmi és Környezetvédelmi Szolgáltató Kft.	7	0	58,0
16	26741082	Global-Szig Korlátolt Felelősségű Társaság	7	0	46,7
17	12004692	SUTURA Képviseleti és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	7	0	0,2
18	22777375	ELMS Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság.	6	0	14 233,2
19	13265553	SONARMED Kft	6	0	123,7
20	14656714	Pro Veszprém Városfejlesztési és Befektetésösztönző Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	6	0	113,6

7. táblázat. Csak nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek

Amint az a táblázatokból látható, a teljes közbeszerzési piacon megjelenő cégek esetén jóval magasabb a – kizárólag nyertes – kiugró ajánlattételek száma, mint az európai uniós forrást tartalmazó eljárások részpiacán. Az öt éves időszakban 67 nyertes ajánlatot benyújtó cég, a szúnyoggyérítést végző SZEMP Air Légiszolgáltató Kft. az előző években is a lista élén végzett.

Fontos jellemzője még a táblázatnak, hogy a kiugró szerződésszámhoz általában nem kapcsolódik kiugró szerződésösszeg. Ez arra utal, hogy ebben az összehasonlításban a kiugró szerződésszám kisebb részpiacok kiemelkedő versenypozíciójaként érvényesül.

### *A 2024. éves integritásjelentés vertikális versenykorlátozás tekintetében tett megállapításainak összefoglalója*

A vertikális versenykorlátozás körében a 2024. éves integritásjelentésben tett ajánlásaink jelentős részét a Kormány nem fogadta el. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy azokat a Hatóság továbbra is fenntartja, a tárgyban tett főbb megállapításainkat az alábbiakban ismételtlen összefoglaljuk azzal, hogy azok részletes kifejtését a tavalyi jelentés tartalmazza.

#### **A Kbt. jogszerűtlen mellőzése a részekre bontás tilalmának megsértése révén**

A vertikális versenykorlátozás legsúlyosabb esetei azokhoz az eljárási helyzetekhez kötődnek, amikor az ajánlatkérő versenyt nem biztosító eljárási fajtát alkalmaz, vagy teljes mértékben mellőzi a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Ilyen helyzet állhat elő akkor, ha a beszerzés becsült értékének meghatározása a részekre bontás tilalmának megsértésével történik, amelynek következtében a beszerzés kikerül a közbeszerzési szabályok hatálya alól. Az értékhatár alatti beszerzések esetében a nyilvánosság és az ellenőrizhetőség hiánya jelentős integritási és versenykorlátozási kockázatot jelent.

#### **Kivételi körök**

A közbeszerzési jog alóli kivételi körök alkalmazása hasonló problémákat vet fel. Bizonyos kivételek jogszerűsége összetett jogértelmezést igényel, miközben az ezek alapján megkötött szerződések túlnyomó többsége egyáltalán nem jelenik meg nyilvánosan, így az ellenőrző szervek számára is láthatatlan marad. A kivételi körök tekintetében jelentkező jogalkalmazási bizonytalanságok és a közzététel hiánya együttesen olyan környezetet teremtenek, amely nem biztosítja az átláthatóság követelményének érvényesülését.

## Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás a versenykorlátozás extrém formáját jelenti, mivel az ajánlatkérő jellemzően egyetlen gazdasági szereplőt hív fel ajánlattételre. Ezen eljárási forma alkalmazása szigorú jogszabályi feltételekhez kötött, ugyanakkor tipikusan olyan területeken és konstrukcióban jelenik meg, ahol az ajánlattevők jelentős erőfőlényrel rendelkeznek, könnyen előállhatnak lock-in helyzetek, mint például informatikai rendszerek továbbfejlesztése vagy támogatása, szoftverek beszerzése esetén. Ilyen helyzetekben a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvárása kizárólag a piaci árak vizsgálatán keresztül érvényesíthető a verseny hiánya miatt.

A tavalyi jelentés szoftverbeszerzésekre vonatkozó – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások körében tett – megállapításain túlmenően fontos rámutatni továbbá arra a gyakorlatra is, hogy sok esetben akkor is élnek az ajánlatkérők a hirdetmény nélküli eljárásfajtaival, ha korábban nem került sor még a szoftver bevezetésére, vagy a szoftvert értékhatár alatti beszerzési eljárás eredményeként szereztek be valódi nyilvánosság biztosítása nélkül, illetőleg alacsonyabb eljárásrendben valósították meg. Bár a Közbeszerzési Hatóság törvényességi ellenőrzése megfelelő eszköz lehet ezen visszaélések kiszűrésére, érdemes lehet ezen gyakorlatok tilalmát jogszabályi szinten is rögzíteni.

Külön kategóriát jelentenek a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokon belül is a Kbt. 98. § (2) bekezdésének e) pontja szerinti, rendkívüli sürgősségre alapított eljárások, melyre hivatkozva akár egy ajánlattevő részvételére is leszűkíthető a verseny. Az uniós és a hazai joggyakorlat alapján is rendkívül szűk körben és szigorúan körülhatárolt esetekben alkalmazható hirdetmény nélküli tárgyalásos esetkör kapcsán sajnálatos módon az elmúlt években több alkalommal is volt példa arra, amely jogalkotási eszközökkel tette lehetővé ezen kivételes jellegű eljárásfajta alkalmazását, függetlenül annak indokoltságától. Erre a legjellemzőbb példaként az egyes nemzetközi sporteseményekhez kapcsolódóan megvalósított közbeszerzési eljárások említhetők.

## A Kbt. 115. §-a szerinti eljárásfajta alkalmazása

A Kbt. 115. §-a szerinti, úgynevezett öt ajánlattevős eljárás ugyancsak jelentős vertikális versenykorlátozási kockázatokat hordoz. Az eljárás lényege, hogy az ajánlatkérő zárt körben választja ki az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplőket, amely kizárja a piaci önszelektió és a nyílt verseny lehetőségét. Az eljárástípus jelentős arányt képvisel az építési beruházásokon belül, és tapasztalhatóan rendszerszintű jogsértésekhez, a piaci bizalom csökkenéséhez és különösen a kisebb vállalkozások piacra jutásának korlátozásához vezet.

A Hatóság a 2024. évi jelentésében is részletesen foglalkozott a Kbt. 115. §-a szerinti eljárásfajta gyakorlati működésével, és arra a következtetésre jutott, hogy annak alkalmazása rendszerszintű verseny- és integritási kockázatokat hordoz. Az eljárásfajta – korlátozott meghívotti körre épülő jellege miatt – a gyakorlatban sok esetben nem a tényleges verseny megteremtését szolgálja, hanem a verseny látszatát biztosítja egy előre behatárolt ajánlattevői kör számára. A Hatóság – a 2024. évi jelentésben foglaltakkal egyezően – ezúttal is rá kíván mutatni arra, hogy a meghívotti kör kialakításának átláthatatlansága, valamint az ajánlattevők ismétlődő megjelenése az eljárásokban fokozott összeférhetlenségi és kartellkockázatot eredményez, miközben az árverseny – a modelltől adódóan és a követett gyakorlatnak köszönhetően – ténylegesen nem érvényesül.

A Kbt. **115. §-a szerinti eljárás megszüntetése** ezért a Hatóság megítélése szerint nem technikai jogalkotási kérdés, hanem **tudatos versenypolitikai és integritásvédelmi döntés**, amely összhangban áll a jelen jelentés alapvető célkitűzésével: a formális jogi megfelelésen túlmutató, tényleges piaci versenyt biztosító közbeszerzési gyakorlat erősítésével.

A Hatóság a 2025-ös kormányválasz szerinti, az éves szinten minimum 10 darab Kbt. 115. §-a szerinti eljárást bonyolító ajánlatkérő ellenőrző szervek általi fokozott ellenőrzésére irányuló javaslatot nem tartja elégségesnek és célravezetőnek a rendszerszintű következmények kiküszöbölésére, ezért az eljárástípus megszüntetésére irányuló javaslatát fenntartja (a 2022–2024. évi jelentésekben a Hatóság több különböző megoldási irányt fogalmazott meg az eljárás átalakítására, ám azok mindegyike elutasításra került).

### **Keretmegállapodásos eljárások és dinamikus beszerzési rendszerek alkalmazása**

A keretmegállapodásos eljárás és a dinamikus beszerzési rendszer beszerzési módszerek magasan reprezentáltak a magyar közbeszerzési gyakorlatban, ami számos integritáskockázatot hordoz.

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet egyfelől könnyítéseket érvényesít a beszerzési módszerek esetében (mentesít az előzetes piaci konzultáció alkalmazásának kötelezettsége alól), másfelől – az uniós módszertant követve – a keretmegállapodásokat kiveszi az egyajánlatos eljárási arány szempontjából figyelembe veendő eljárások köréből.

Mindez ahhoz vezet, hogy ezen eljárási módszerek indokolatlanul széles körben kerülnek alkalmazásra, gyakran olyan beszerzési tárgyakra, amelyek tekintetében a módszer alkalmazása nem megfelelő a hatékony és felelős pénzfelhasználás elvének érvényesítése szempontjából.

A keretmegállapodásos eljárás mindemellett jellemzően hosszú évekre bezárja a közbeszerzési piacot.

Jóllehet a dinamikus beszerzési rendszer sokkal inkább megfelel a verseny szempontjának, tekintettel arra, hogy ahhoz folyamatosan biztosított a csatlakozás lehetősége, ám – különösen a jelenlegi gyakorlat szintjén – az nem kellően átlátható. A nyitott lehetőségek azonosítása az EKR-ben nehezített, a DBR-ek hossza nem követhető, az ajánlatkérők által megvalósított beszerzések és megkötött szerződések egyik beszerzési módszer esetén sem azonosíthatóak az EKR-ben az alapeljáráshoz rendelt.

A hazai gyakorlatot figyelembe véve különösen aggályos, hogy az ajánlatkérők a DBR-eket keretmegállapodásokkal kombinálják, ezáltal a két beszerzési módszer integritáskockázatai együttesen érvényesülnek.

### **Egyszereplős keretmegállapodások alkalmazása**

A többszereplős keretmegállapodásokhoz képest az egyszereplős keretmegállapodások alapvető versenykorlátozási sajátossága, hogy a verseny kizárólag a keretmegállapodás megkötésének szakaszában érvényesül, a konkrét beszerzési igények megvalósítása során már nem. A beszerzések konkrét tartalma, mennyisége és ütemezése az ajánlattételkor jellemzően nem ismert, ami előnybe hozhatja azokat a szereplőket, akik informálisan többletinformációval rendelkeznek. A becsült érték alátámasztásának és a mennyiségek meghatározásának hiánya lehetetlenné teszi az ajánlati árak érdemi piaci kontrollját, így sem az aránytalanul alacsony árak, sem a túlárazás nem kezelhető hatékonyan. Egyszereplős keretmegállapodások esetében ezért kiemelten fennáll annak a kockázata, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás alapelve sérül.

### **Alkalmassági feltételek**

Az alkalmassági feltételek klasszikus terepei a mesterséges versenykorlátozásnak. Bár a jogszabály objektív korlátokat állít fel a beszerzés tárgyához való kapcsolódás és az arányosság tekintetében, ezek önmagukban nem biztosítják a tényleges verseny fennmaradását. Az ajánlatkérők jellemzően nem mérik fel az érintett piacot, nem dokumentálják az alkalmassági követelmények meghatározásának szempontjait, és kizárólag a formális jogszabályi megfelelésre koncentrálnak. Ennek következtében nincsenek abban a helyzetben az előkészítés során, hogy meg tudják ítélni az általuk alkalmazott feltételrendszer versenykorlátozó hatásait.

## Értékelési szempontok

Az értékelési szempontok a gyakorlatban ritkábban kerülnek szigorú vizsgálat alá, mivel jellemzően nem lehetetlenítik el teljesen a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételét, ugyanakkor alkalmasak arra, hogy méltánytalan előnyt biztosítsanak egyes ajánlattevők számára. Ilyen helyzet alakulhat ki, ha az értékelési szempontok önkényes döntési mozgásteret hagynak az ajánlatkérőnek, műszaki paraméterekhez kötődően csak szűk termékkört részesítenek előnyben, bizonyos szerződéses vállalásokat aránytalan súllyal értékelnek, vagy a súlyszámok nincsenek összhangban az adott szempont tényleges jelentőségével. A súlyszámok meghatározására jelenleg nem létezik egységes, objektív keretrendszer, ami tovább növeli a visszaélések kockázatát.

## Szerződéskötési és szerződéses feltételek

A szerződéskötési és szerződéses feltételek szintén befolyásolhatják a gazdasági szereplők részvételi hajlandóságát, még akkor is, ha formálisan csak a nyertes ajánlattevőnek kell azokat teljesítenie. Egyes feltételek – például tanúsítványok előírása, speciális műszaki felszereltség követelménye vagy irreálisan rövid teljesítési határidő – a gyakorlatban az alkalmassági feltételekhez hasonló módon szűkíthetik a versenyt. Amint azt a Hatóság korábbi integritásjelentéseiben részletesen kifejtette, a szerződéskötési és -teljesítési feltételek esetében irányadó jogi keretek tisztázása indokolt, illetőleg a Hatóság álláspontja szerint a szerződéskötési feltételeket igazoló dokumentumok EKR-ben való rögzítése lenne indokolt a közbeszerzési szerződéshez kapcsolódóan, annak érdekében, hogy a konkurens ajánlattevők, illetve az ellenőrző szervek számára is követhetővé váljon azok teljesítése.

## A beszerzés tárgyához kapcsolódó feltételrendszer (műszaki leírás)

A műszaki leírások szintjén megvalósuló versenykorlátozás különösen nehezen azonosítható. A túl általános vagy éppen túlspecifikált műszaki követelmények ellehetetleníthetik a felelős ajánlattételt, illetve kizárhatják a versenyből a funkcionálisan egyenértékű megoldásokat kínáló gazdasági szereplőket. A probléma nem feltétlenül tudatos jogsértésből, hanem gyakran a megfelelő szakértelem és piacismeret hiányából fakad, ami azonban nem csökkenti a versenyszűkítő hatások jelentőségét.

## A beszerzési tárgyak mesterséges egyesítése és a részajánlattétel biztosítása

A beszerzési tárgyak mesterséges egyesítése és a részajánlattétel hiánya szintén jelentősen korlátozhatja a versenyt. Az egymáshoz szorosan nem kapcsolódó beszerzési igények egy

szerezésbe vonása a teljesítésre alkalmas szereplők körét szűkíti, különösen a kis- és középvállalkozások esetében. A mennyiségi és minőségi alapon alkalmazható részajánlattételi lehetőségek figyelmen kívül hagyása a piaci koncentráció erősödéséhez és a verseny további gyengüléséhez vezethet.

## Konklúzió

A Hatóság álláspontja tehát a vertikális versenykorlátozás tekintetében is az, hogy a közbeszerzési verseny értékelése nem ragadhat meg a formális jogi megfelelésnél. A verseny tényleges érvényesülését a valós piaci viszonyok figyelembevételével adott esetben szektorspecifikusan szükséges vizsgálni. Ezzel kapcsolatban különös jelentőséggel bír a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és Tanács 2014/24/EU irányelvének (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) 18. cikkében rögzített alapelv, amely a Kbt.-ben szereplő alapelvekhez képest más fókusszal fogalmazza meg a versenyszűkítés tilalmát, definiálva a mesterséges versenykorlátozást, amelynek a nemzeti jogba való átvétele alapul szolgálhat a formális jogi megfelelést tükröző joggyakorlat meghaladásához. Ehhez kapcsolódóan említésre érdemes továbbá, hogy több publikációban<sup>16</sup> a versenyszemlélet biztosítása érdekében a verseny önálló alapelvként merült fel.

A 2014/24/EU irányelv 18. cikke szerint a beszerzési feltételek nem alakíthatók ki olyan szándékkal, amely egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz juttatására vagy mások indokolatlan hátrányba hozására irányul. Ez a megközelítés nem fedhető le teljes mértékben a Kbt.-ben szereplő verseny tisztaságának elvével, mivel az utóbbi elsősorban azt vizsgálja, hogy az ajánlatkérő által meghatározott feltételrendszeren belül fennáll-e tényleges verseny. Az irányelvi szabály ezzel szemben tágabb perspektívát követel meg: a teljes releváns piac figyelembevételét, valamint annak értékelését, hogy az ajánlatkérői feltételek más, potenciálisan alkalmas gazdasági szereplőket méltánytalanul zárnak-e ki a részvételből.

A 2014/24/EU irányelv 18. cikkében megjelenő tilalom nem azonos az arányosság elvével sem. Bár a mesterséges versenykorlátozás gyakran aránytalan követelményekkel pá-

---

<sup>16</sup> Dr. Albert Sanchez Graells: *A Deformed Principle of Competition? – The Subjective Drafting of Article 18(1) of Directive 2014/24*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.

Dr. Dull Attila: „A verseny biztosítása, mint közbeszerzési alapelv?” – *Közbeszerzési Jog online szakfolyóirat 2025/3*.

rosul, előfordulhat olyan eset is, amikor egy ajánlatkérői előírás formálisan arányosnak és a beszerzés tárgyához kapcsolódónak minősül, ugyanakkor a piaci sajátosságok figyelmen kívül hagyása miatt érdemben csökkenti a verseny szintjét.

## Ajánlások

A Hatóság előjáróban rögzíti, hogy a 2024. évre vonatkozóan készített jelentésben szereplő javaslata nyomán megkezdődött a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács részéről a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutató felülvizsgálata, amelyben a Hatóság is közreműködik. A 2024. éves integritásjelentésben a vertikális versenykorlátozási kockázatok kezelése körében megfogalmazott további ajánlásokat ugyanakkor a Kormány nem támogatta, ezért azokat – kismértékű módosításokkal – a Hatóság továbbra is fenntartja az alábbiak szerint.

### 6. sz. ajánlás – az értékhatár alatti beszerzések helyzetének rendezése

#### 6.1. sz. ajánlás

A Hatóság javasolja, hogy a Kormány írjon elő közzétételi vagy adatszolgáltatási kötelezettséget az értékhatár alatti beszerzések tekintetében a hatáskörrel rendelkező ellenőrző szervek feladatellátásának támogatása érdekében. Ebben a körben érdemes megfontolni a közzétételi kötelezettség összehangolását az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseivel, amely szerint az ötmillió forintot meghaladó értékű szerződésekre vonatkozó alapadatokat – a törvényben foglalt kivételi körök figyelembevételével – mindenképpen közzé kell tenni.

#### 6.2. sz. ajánlás

A Hatóság javasolja továbbá, hogy a fenti javaslat nyomán rendelkezésre álló adatok alapján a Kormány készítsen elemzést arról, hogy az értékhatár alatti beszerzésekre vonatkozó részletszabályok hiánya megfelel-e a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének, és indokolt-e ezen területet újra részletes jogi szabályozás alá vonni.

A Hatóság fontosnak tartja ebben a körben az alábbi szempontok figyelembevételét:

- Megfontolásra érdemes annak a vizsgálata, hogy bizonyos esetekben (például támogatásból megvalósuló beszerzések vagy bizonyos érték feletti beszerzések esetén) az ajánlatkérők számára célszerű-e kötelezettségként előírni a beszerzési

eljárás EKR-ben történő lefolytatását, amelyre az EKR jelenleg is lehetőséget biztosít (a beszerzési/kivételi eljárások modulban). Ehhez kapcsolódóan indokolt lehet az ajánlatkérők EKR rendszerhasználati díj alóli mentesítése.

- Fontos szem előtt tartani bármely új eljárási szabályrendszer bevezetése esetén az ajánlatkérőkre rótt adminisztratív terheket az alacsonyabb szerződéses értékre tekintettel.

**7. sz. ajánlás** – az ellenőrzés fokozása és a transzparencia biztosítása a kivételi körbe tartozó szerződések tekintetében

**7.1. sz. ajánlás** – Az ellenőrző szervek fokozzák az ellenőrzési tevékenységüket a kivételi körbe tartozó szerződések vonatkozásában, kiemelt figyelemmel a Kbt. 9. § (8) bekezdésének a) pontja és a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi körökre.

**7.2. sz. ajánlás** – Kerüljön sor az EKR-ben történő közzétételi kötelezettség előírásának beemelése a törvényi szabályozásba legalább a Kbt. 9. § (8) bekezdésének a) pontjában és Kbt. 111. § g) pontjában nevesített kivételi körök alapján kötött szerződések tekintetében.

**8. sz. ajánlás** – Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokkal kapcsolatos diszfunkciók kezelése

**8.1. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja, hogy a Kormány az EKR-ben elérhető adatok alapján vizsgálja meg, hogy a kizárólagos jogra és a rendkívüli sürgősségre alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokban az ajánlattevők piaci helyzete milyen hatással volt a szerződéses árak alakulására a 2022–2025 közötti időszakban, és ezek fényében van-e szükség további intézkedésre a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése érdekében.

**8.2. sz. ajánlás** – A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében a Kormány kezdeményezze a szabályozás módosítását annak érdekében, hogy ne lehessen jogszerű a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárási fajta alkalmazása olyan beszerzési igények esetében, melyeknél szerzői jogra alapított kizárólagosságot az ajánlatkérő nyílt versenyt nem biztosító vagy nem a későbbi beszerzésekre irányadó eljárásrend szerinti (köz)beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződéssel kívánja igazolni.

**9. sz. ajánlás** – A Kbt. 115. §-a szerinti eljárásfajta megszüntetése

A Hatóság javasolja a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás megszüntetését, és helyette a kisebb értékű építési beruházásokra egyszerűbb részvételi szabályok bevezetését.

**10. sz. ajánlás** – A dinamikus beszerzési rendszerek és keretmegállapodások transzparenciájának növelése és a kapcsolódó jogsértési kockázatok csökkentése

**10.1. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja a nyitott DBR-ek azonosításának megkönnyítését az EKR-ben, külön menüpont alatt szerepeltetve azokat.

**10.2. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja a DBR-ek lezárása esetén ezen tény EKR-ben való feltüntetésének kötelezővé tételét (külön hirdetmény-kozzéteteli kötelezettség nélkül, az eljárás adatlapján).

**10.3. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja az ajánlatkérő vagy ajánlatkérők által megvalósított beszerzések és megkötött szerződések szerepeltetését az EKR-ben az alapeljáráshoz rendelt, annak adatlapján megjelenítve azokat.

**10.4. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja, hogy a Kormány vizsgálja meg az egyszereplős KM-ekhez kapcsolódóan a szabályozás alábbi irányú módosításának lehetőségeit az irányelvi szabályozás adta lehetőségek fgyelembevételével:

- a becsült érték meghatározása körében nagyobb fokú, az egyes beszerzendő tételek piaci áraira is kiterjedő vizsgálati és dokumentációs kötelezettség előírása;
- az egyszereplős KM alkalmazásának ajánlatkérői indokoláshoz kötése.

**10.5. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja továbbá, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdések tekintetében kibocsátott útmutató kerüljön kiegészítésre a fentiekben megjelölt kockázatok kezelésének eszközeivel, különös tekintettel az alábbiakra:

- a keretmegállapodásokhoz kapcsolódó beszerzési igények tervezésének javasolt módjai, amellyel elkerülhetőek a versenykorlátozó gyakorlatok;
- a becsült érték meghatározásának javasolt módja keretmegállapodások esetén;
- nagy tételszámot érintő keretmegállapodások tekintetében készüljön szakmai iránymutatás, amely hatékonyan képes támogatni az ajánlatkérőket az ajánlati árat megjelenítő értékelési szempontok jogszerű, és különösen a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét érvényesítő meghatározásában.

### 11. sz. ajánlás – Az irányelvi alapelvekkel való összhang megteremtése

A 2014/24/EU irányelv 18. cikk (1) bekezdésében szereplő irányelvi rendelkezés tekintetében a Hatóság szükségesnek tartja a Kbt. módosítását, illetve az európai jogi követelményekre tekintettel a joggyakorlat változtatását. Ennek érdekében a Hatóság javasolja, hogy a Kormány készítsen elemzést arról, hogy milyen módon lehetséges a mesterséges verseny korlátozás irányelvi definíciójában szereplő fogalmi elemek áttemelése Kbt.-be olyan módon, hogy az jogszabályi szinten lehetővé tegye a versenykorlátozó gyakorlatok formai megközelítésének meghaladását a jelentésben foglaltak szerint.

### 12. sz. ajánlás – A gyakorlatot támogató segédanyagok felülvizsgálata

Az ajánlatkérők támogatása érdekében a Hatóság javasolja, hogy a Kormány kérje fel a hatáskörrel rendelkező szervet a jelenleg hatályos jogalkalmazási segédanyagok (útmutatók) kiegészítésére az alábbiak szerint:

- a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról szóló útmutatója (2025. május 29.)<sup>17</sup> kerüljön kiegészítésre az értékelési szempontok meghatározása során figyelembe veendő piaci szempontokkal, továbbá az értékelési szempontok súlyszámai meghatározásának objektív módszertanával;
- a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács bővítse az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról szóló útmutatót (2026. február 12.)<sup>18</sup> az alkalmassági feltételek meghatározása során figyelembe veendő piaci szempontokkal;
- a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács bővítse a közbeszerzési eljárások előkészítésére vonatkozó útmutatót (2025. május 29.)<sup>19</sup> a műszaki leírások elkészítésére vonatkozó beszerzéstechnikai módszerek ismertetésével. Az útmutató hasznos eszköz lehet arra, hogy az ajánlatkérők számára gyakorlatban alkalmazható iránymutatást adjon ahhoz, hogy milyen módon tudják úgy specifikálni a beszerzési igényüket, hogy azáltal biztosítható legyen a magasabb szintű verseny az ajánlatkérői igények teljesülése mellett. Az útmutató elkészítéséhez alapot adhatnak a műszaki specifikációk nemzetközi beszerzési szakmai sztenderdjei is;

<sup>17</sup> <https://kozbeszerzes.hu/media/documents/utmutato-ertekelési-szempont-mod-2025.05.29.pdf>

<sup>18</sup> <https://kozbeszerzes.hu/media/documents/ep-ber-utmutato-kt202602013-kozzetelre.pdf>

<sup>19</sup> <https://kozbeszerzes.hu/media/documents/elokeszites-utmutato-mod-2025-0529.pdf>

- a Hatóság javasolja, hogy a Közbeszerzési Hatóság vizsgálja felül a hirdményellenőrzési tevékenységére vonatkozó 2024. február 22-i közleményét<sup>20</sup> és gyakorlatát, kibővíve a Nemzeti Fejlesztési Központ 2024. december 16-án kiadott közleményében<sup>21</sup> foglaltakkal, kiemelt figyelemmel a mennyiségi alapú részajánlattétel, továbbá a piackoncentráció vizsgálati szempontjaira. A piackoncentráció vizsgálatát ebben a körben elsődlegesen a központi beszerző szervezetek közbeszerzési eljárásai tekintetében tartja szükségesnek a Hatóság;
- a Hatóság javasolja, hogy készüljön külön útmutató a szerződéskötési és szerződéses feltételek alkalmazására vonatkozó gyakorlatok egységesítése érdekében.

## 2.5.2 Horizontális versenykorlátozás

A magyar közbeszerzési rendszerben megjelenő kartellkockázatok a közbeszerzési adatok elemzése alapján is kimutathatók. A következő táblázatok a nyertes és vesztes ajánlatot tevők kiugró értékeit tartalmazzák. Tehát azt, hogy mely cégpárok tettek „párhuzamos” ajánlatot a legtöbb közbeszerzési eljárásban – egyikük mindannyiszor nyertes, másikuk mindannyiszor vesztes kimenetellel. Az alábbi táblázat a 2024. és 2025. évi közbeszerzési eljárások<sup>22</sup> esetén mutatja be a nyertes és vesztes párhuzamos ajánlatok kiugró értékeit a teljes, illetve külön az EU-forrást tartalmazó eljárások közbeszerzési piacán.

Ezt követően a 2021–2025. évi ötéves időszak egészére számított párhuzamos indulások kiugró értékeit is bemutatjuk.

---

<sup>20</sup> <https://kozbeszerzes.hu/media/documents/kozlemeny-20240222.pdf>

<sup>21</sup> <https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/nfk-kozlemeny-reszajanlat-modszertan-2024.12.16.pdf>

<sup>22</sup> Tehát azon eljárások, melyek eredménye 2024-ben, illetve 2025-ben került kihirdetésre.

**Nyertes-vesztes cégpárok párhuzamos ajánlattétele az eljárások száma szerinti sorrendben (2024, 2025.)**

TELJES KÖZBESZERZÉSI PIAC										
Sorrend	2024. év				2025. év					
	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)	Nyertes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)	
1	MORTAK FRUIT Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	M és Társa Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	76	870,1	77	TÖMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	UNISZOL-Létesítménygazdálkodási Zártkörűen Működő Részvénytársaság	46	1 137,2	87
2	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	47	2 022,2	86	TÖMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	Emil és Társai Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	42	1 022,2	87
3	Gulyás János és Társa Kft.	VAN-HÚS Korlátolt Felelősségű Társaság	38	1 429,0	59	MORTAK FRUIT Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	M és Társa Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	39	1 635,7	44
4	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	SZÉP HÁZAK - 6. PILLÉR Korlátolt Felelősségű Társaság	37	1 678,5	69	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	30	6 528,4	89
5	BEST CLEAN BEST Korlátolt Felelősségű Társaság	ORINK HUNGARY Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	37	39,9	37	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	SERCO Informatika Zrt.	24	283,8	80
6	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	36	20 577,6	136	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	Alienline Kft.	23	132,6	80
7	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	36	1 671,0	86	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	Bázis Informatika Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	22	113,2	80
8	KISS KERT 2006 Kertészeti, Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	Ecogarden Korlátolt Felelősségű Társaság	35	277,4	61	Sole Nostrum Energetikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	PV Napenergia Szolgáltató és Kivitelező Kft.	22	76,2	22
9	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	31	6 733,6	51	Sole Nostrum Energetikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	SOLUGHT ENERGIA ESCO KFT.	22	38,1	22
10	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	Bechtle direct Korlátolt Felelősségű Társaság	31	196,3	87	Sole Nostrum Energetikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	SUNDRoid Korlátolt Felelősségű Társaság	22	38,1	22
11	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	Alienline Kft.	31	48,6	87	Sole Nostrum Energetikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	SOLAR WELT Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	22	38,1	22
12	TZMO Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	Inco-Med Kft.	29	971,2	35	Sole Nostrum Energetikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	LIZKO NN Szolgáltató, Környezetvédelmi, Kutató- Fejlesztő és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	22	38,1	22
13	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	SERCO Informatika Zrt.	29	324,8	87	Sole Nostrum Energetikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Pannonwatt Energetikai Megoldások Zrt.	22	38,1	22
14	EUROMEDIC TRADING Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	Johnson & Johnson Egészségügyi és Bábaápolási Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	29	21,7	54	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	21	916,0	35
15	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	Wattler Kft.	28	2 368,1	136	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	PC Trade Systems Informatikai Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	21	126,2	80
16	„HOR” Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörű Részvénytársaság	Balázs-Diák Kft.	27	317,1	29	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	20	965,5	35
17	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	26	989,2	52	MOM Magyar Optikai Művek Zrt.	ENERWÉ Hungria Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	20	784,9	22
18	ORINK HUNGARY Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	I-COM IRODALLÁTÁS Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	25	615,6	31	PV Napenergia Szolgáltató és Kivitelező Kft.	MVM Optimum Korlátolt Felelősségű Társaság	20	677,5	29
19	Halker Élelmiszer Kereskedelmi, Gyártó és Feldolgozó Korlátolt Felelősségű Társaság	Jégtrade Élelmiszeripari és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	25	331,5	60	Medimetál Gyógyászati Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	Sanatmetál Ortopédiai és Traumatológiai Eszközöket Gyártó Kft.	20	47,4	23
20	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	PC Trade Systems Informatikai Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	25	48,3	87	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	NÁMOR-ÉP Építőipari Korlátolt Felelősségű Társaság	19	1 373,3	26

EU-FORRÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK PIACA										
Sorrend	2024. év				2025. év					
	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)	Nyertes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)	
1	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	SZÉP HÁZAK - 6. PILLÉR Korlátolt Felelősségű Társaság	28	1 678,5	55	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	NÁMOR-ÉP Építőipari Korlátolt Felelősségű Társaság	19	1 373,3	26
2	Green Therm Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	PV Napenergia Szolgáltató és Kivitelező Kft.	20	39,9	20	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	17	790,2	22
3	Green Therm Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	Sole Nostrum Energetikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	20	19,9	20	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	16	606,8	22
4	Green Therm Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	Pannonwatt Energetikai Megoldások Zrt.	20	19,9	20	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	SZÉP HÁZAK - 6. PILLÉR Korlátolt Felelősségű Társaság	13	659,5	26
5	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	19	1 151,6	25	Orosz - Útépítő, Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	G-Plan Építő Kft.	10	1 031,9	10
6	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	TÖMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	18	1 137,5	31	Orosz - Útépítő, Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	10	516,0	10
7	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	14	1 021,1	25	Orosz - Útépítő, Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	10	516,0	10
8	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	SZAES Ügynöki, Kereskedelmi és Szolgáltató Betéti Társaság	14	892,5	55	JD Bau 2014 Korlátolt Felelősségű Társaság	GipKrisz Bau Korlátolt Felelősségi Társaság	9	648,8	9
9	"HOR" Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörű Részvénytársaság	Balázs-Diák Kft.	14	240,8	15	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	Duna Aszfalt Út és Mélyépitő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	9	325,3	22
10	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	SZAES Ügynöki, Kereskedelmi és Szolgáltató Betéti Társaság	13	596,1	31	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	ZEMPLÉN ROAD Út- és Kőművepitő Korlátolt Felelősségű Társaság	8	350,5	26
11	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	Duna Aszfalt Út és Mélyépitő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	12	1 071,2	31	Go Trade Transport Kft	NÁMOR-ÉP Építőipari Korlátolt Felelősségű Társaság	8	267,7	10
12	KÁLLÓ-ROAD Útépitő Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	Nyír-Építő Építőipari Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	12	512,3	18	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	EMP TRADE Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	8	207,0	26
13	XENOVEA Szolgáltató Kft.	Novogene (UK) Company Limited	12	83,1	12	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	PAPEX Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	8	207,0	26
14	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	KORONA-HUMÁN Egészségügyi Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	11	723,5	55	Orosz - Útépítő, Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	„Saltuz” Útépitő, Fenntartó és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	8	175,3	10
15	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	Petrucz Transz Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	11	553,9	55	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	Sándoraszfalt Útépitő Korlátolt Felelősségű Társaság	8	174,4	26
16	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	11	493,0	18	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	ZOMBOR ÚTÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	8	137,3	26
17	TÖMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	KELET-ÚT Építőipari, Beruházó és Szállítmányozó Korlátolt Felelősségű Társaság	10	3 911,6	46	Go Trade Transport Kft	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	8	133,9	10
18	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	Nyír-Építő Építőipari Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	10	652,5	31	Go Trade Transport Kft	Intent Mérnöki Korlátolt Felelősségű Társaság	8	133,9	10
19	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	DUBA-SPED KFT	10	496,3	31	Go Trade Transport Kft	KÁLLÓ-ROAD Útépitő Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	8	96,4	10
20	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	LASPED Kereskedelmi, Építőipari és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	10	254,0	31	G-Plan Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	7	712,9	9

<sup>4</sup> Az adatok szerkezetének sajátosságai miatt egyes sorokban a párhuzamos ajánlattételek egy részéhez tartozó szerződésösszeget az oszlop adatai nem tartalmazzák.

8. táblázat. Nyertes vesztes cégpárok (ajánlatok száma 2024-ben és 2025-ben)

## Nyertes-vesztes cégpárok párhuzamos ajánlattétele az eljárások száma szerinti sorrendben, a 2021–2025. években együttesen

TELJES KÖZBESZERZÉSI PIAC					
2021–2025. között összesen					
Sorrend	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszáma (db)
1	MORTAK FRUIT Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	M és Társa Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	310	4 966,0	349,0
2	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	289	162 729,5	966,0
3	Premier G. Med Cardio Kft.	"MEDTECH" Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	166	1 091,0	324,0
4	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	154	19 870,5	330,0
5	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	PC Trade Systems Informatikai Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	152	470,6	448,0
6	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	Alienline Kft.	149	428,9	448,0
7	Novomed Kereskedelmi Kft.	"MEDTECH" Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	134	1 214,9	274,0
8	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	122	5 147,8	318,0
9	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Wolf Orvosi Műszerek Forgalmazó Szolgáltató Kereskedelmi Kft.	122	368,2	410,0
10	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	TZMO Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	117	476,3	410,0
11	Medimetál Gyógyászati Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	Sanatmetal Ortopédiai és Traumatológiai Eszközöket Gyártó Kft.	117	249,8	161,0
12	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	106	4 446,5	318,0
13	STAPLE CARE Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	Johnson & Johnson Egészségügyi és Babáápolási Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	106	248,7	155,0
14	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Lohmann & Rauscher Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	104	206,3	410,0
15	Gulyás János és Társa Kft.	VAN-HÚS Korlátolt Felelősségű Társaság	103	3 474,3	325,0
16	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	Infopolis Korlátolt Felelősségű Társaság	103	601,3	448,0
17	M és Társa Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	MORTAK FRUIT Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	102	1 994,8	192,0
18	Haiker Élelmiszer Kereskedelmi, Gyártó és Feldolgozó Korlátolt Felelősségű Társaság	Jégtrade Élelmiszeripari és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	101	1 427,1	221,0
19	ETIAM Korlátolt Felelősségű Társaság	Bázis Informatika Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	100	390,2	448,0
20	SUTURA Képviseleti és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	"MEDTECH" Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	99	556,7	315,0
EU-FORRÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK PIACA					
2021–2025. között összesen					
Sorrend	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszáma (db)
1	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	48	4 838,1	104,0
2	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	47	2 815,6	93,0
3	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	41	2 408,0	93,0
4	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	SZÉP HÁZAK – 6. PILLÉR Korlátolt Felelősségű Társaság	41	2 338,0	86,0
5	"HOR" Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörű Részvénytársaság	Balázs-Diák Kft.	41	706,7	71,0
6	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	TÓMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	35	2 488,0	79,0
7	Almus Pater Taneszköz- és Intézményellátó Zrt.	Balázs-Diák Kft.	31	216,8	61,0
8	STRABAG Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	29	4 788,3	82,0
9	Z.E.H. Energetikai és Építőipari Kft.	Megújuló Energia és Hulladékhasznosító Kft.	28	3 628,8	35,0
10	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	27	3 082,6	104,0
11	VJD TRANS Korlátolt Felelősségű Társaság	NÁMOR-ÉP Építőipari Korlátolt Felelősségű Társaság	27	2 577,5	86,0
12	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	26	3 643,0	104,0
13	TÓMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	KELET-ÚT Építőipari, Beruházó és Szállítmányozó Korlátolt Felelősségű Társaság	25	9 467,6	174,0
14	KORONA-HUMÁN Egészségügyi Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	INNOCONSYS Kft.	25	562,9	93,0
15	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Stravaco Építőipari Korlátolt Felelősségű Társaság	24	2 761,7	104,0
16	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Korlátolt Felelősségű Társaság	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	24	1 813,0	79,0
17	Balázs-Diák Kft.	KOLONEL-FA Kereskedelmi és Szolgáltató Béteti Társaság	23	298,4	163,0
18	STRABAG Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	22	3 411,1	82,0
19	"PRACTICAL" Építőipari Kivitelező és Tanácsadó Korlátolt Felelősségű Társaság	Veszprémer Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	22	1 072,2	24,0
20	Balázs-Diák Kft.	Almus Pater Taneszköz- és Intézményellátó Zrt.	22	292,7	163,0

Az adatok szerkezetének sajátosságai miatt egyes sorokban a párhuzamos ajánlattételek egy részéhez tartozó szerződésösszeget az oszlop adatai nem tartalmazzák.

9.táblázat. Nyertes-vesztes cégpárok (ajánlatok száma 2021-2025 összesítve)

A közbeszerzésekben megjelenő horizontális versenykorlátozó magatartásokkal kapcsolatos kockázatokat a Hatóság a 2024. évi jelentésében már részletesen elemezte, és több, a feltárást és jogkövetkezmények érvényesítését erősítő javaslatot fogalmazott meg. A Hatóság rögzíti, hogy ezen javaslatok nyomán a GVH a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv 2026. évi felülvizsgálatáról szóló **1106/2026. (III. 23.) Korm. határozat** (a továbbiakban: Korm. határozat) alapján felkérést kapott a közbeszerzési kartellekkel kapcsolatos iránymutatás felülvizsgálatára, amely fejleményt a Hatóság üdvözli. Tekintettel arra, hogy a GVH részére a Korm. határozatban megjelölt határidő 2026. december 31., ezért az ehhez kapcsolódó megállapítások csak ezen feladatok elvégzését és azok eredményeinek feldolgozását követően tehetők.

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy számos, a 2024. éves integritásjelentésben e tekintetben megfogalmazott javaslatot a Kormány nem fogadott el, de a feltárt problémák változatlanul fennállnak, a Hatóság indokoltnak tartja korábbi javaslatainak a megismétlését, a legfontosabb megállapítások lényegre törő összefoglalásával.

### Általános versenyjogi jogsértések

A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei szerint a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) Versenytanácsa 2025-ben 1 jogsértést megállapító, valamint 1 új bírságot megállapító, így összesen 2 határozatot hozott közbeszerzési kartellre is vonatkozó ügyben. A 2 közbeszerzési kartell döntés mellett 1 további kartelleljárásban állapított meg jogsértést. A közbeszerzési eljárásban észlelt, versenykorlátozó magatartásra vonatkozóan összesen 31 piaci jelzés érkezett 2025-ben a GVH-hoz, a beérkezett jelzések alapján 3 versenyfelügyeleti eljárás indult. Ezen rendkívül alacsony számok továbbra is azt jelzik, hogy rendszerszintű problémák merülnek fel a közbeszerzési eljárások versenyjogi megfelelőségét biztosítani hivatott jogintézmények és intézményrendszeri keretek tekintetében.

### Ajánlatkérők és ajánlattevők versenyjogi értelemben

A Hatóság munkája során számos alkalommal felmerül az ajánlatkérő és ajánlattevő közötti összehangolt magatartás kérdése. Ennek versenyjogi megítélése során elsődleges jelentősége van annak, hogy a Tpv. a „vállalkozás” fogalmát nem a szervezet jogi formájához, hanem az általa végzett tevékenységhez köti. A Tpv. alapján vállalkozásnak minősül minden olyan szereplő, amely gazdasági tevékenységet végez, vagyis piaci

alapon, ellenérték fejében nyújt szolgáltatást vagy értékesít terméket. Ennek megfelelően önmagában az a körülmény, hogy egy szereplő önkormányzat, állami szerv vagy állami tulajdonú társaság, nem zárja ki, hogy versenyjogi értelemben vállalkozásnak minősüljön, amennyiben piaci jellegű gazdasági tevékenységet végez.

Ettől azonban el kell különíteni azt az esetet, amikor ugyanazon szervezet közhatalmi vagy közfeladat-ellátási szerepben jár el. Amennyiben például egy önkormányzat vagy állami szerv ajánlatkérőként közbeszerzési eljárást folytat le, ebben a konkrét tevékenységében nem vállalkozásként működik, hanem közfeladatot lát el, közpénzek felhasználásával kapcsolatos eljárást bonyolít le. A közbeszerzési eljárás lefolytatása ezért nem minősül gazdasági tevékenységnek versenyjogi értelemben.

Ez a körülmény meghatározó jelentőségű a Tpv. 11. §-ának alkalmazhatósága szempontjából is. A Tpv. 11. §-a kizárólag vállalkozások közötti megállapodásokra és összehangolt magatartásokra alkalmazható, ezért az ajánlatkérő és ajánlattevő közötti, a közbeszerzési eljárás eredményének befolyásolására irányuló együttműködés főszabály szerint nem minősül a Tpv. 11. §-a szerinti kartellnek. Ennek oka nem az, hogy az ilyen magatartás ne lenne alkalmas a verseny torzítására, hanem az, hogy az ajánlatkérő ajánlatkérői minőségében nem vállalkozásként jár el. Az ilyen típusú összejátszás jellemzően közbeszerzési jogsértést vagy a Btk. 420. §-a szerinti, a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött versenykorlátozó megállapodás bűncselekményét valósíthatja meg.

A versenyjogi relevancia tipikusan az ajánlattevők egymás közötti koordinációja esetén jelenik meg. Ilyenkor ugyanis a felek valamennyien vállalkozásként vesznek részt a piaci versenyben, így az egymás közötti megállapodás vagy összehangolt magatartás már alkalmas lehet a Tpv. 11. §-a szerinti kartelltilalom megsértésére.

A vállalkozások közötti, versenykorlátozó megállapodások elsősorban klasszikus kartellmagatartások formájában jelennek meg a közbeszerzésekben, így különösen rotációs kartell, ajánlat-visszatartás/távolmaradás, támogató ajánlatok benyújtása, árrögzítés, piacfelosztás, illetve önálló ajánlattétel helyetti közös ajánlattétel vagy alvállalkozói konstrukciók alkalmazása révén.

A közbeszerzési jog alapján az ajánlatkérők nemcsak az összeférhetetlenség, hanem általában a verseny tisztaságát sértő helyzetek megelőzésére, feltárására és kezelésére is kötelesek. Amennyiben az eljárás során versenyjogi jogsértés nyilvánvaló jelei merülnek fel, vagy az alapos okkal feltételezhető, az ajánlatkérőt bejelentési kötelezettség terheli

a Gazdasági Versenyhivatal felé. A jogalkalmazói gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy e kötelezettség teljesítése gyakran elmarad, és a jogorvoslati eljárásokban tipikusan kizárólag e mulasztás kerül megállapításra, érdemi versenyjogi következmények nélkül.

A rendelkezésre álló adatok alapján továbbá, ha a GVH-hoz érkeznek is közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó versenyjogi jogszabálysértésekre vonatkozó jelzések, ezek csak kivételes esetben vezetnek versenyfelügyeleti eljárás megindításához. Ennek következtében a feltételezett kartellek döntő többsége ajánlattevői oldalon jogkövetkezmények nélkül marad, ami érdemben gyengíti a jogintézmény visszatartó erejét. További strukturális problémát jelent, hogy a közbeszerzési eljárások szereplői számára nem egyértelmű az elhatárolás a közbeszerzési jogba ütköző, de nem versenyjogi relevanciájú magatartások, valamint a valódi kartellmegállapodások között. A kartellek felismerése és kezelése olyan versenyjogi szaktudást igényelne, amely a bírálati tevékenységben részt vevő szereplők körében jellemzően nem áll rendelkezésre.

A fentiek következtében az ajánlatok versenyjogi szempontú vizsgálata nem válik a bírálat szerves részévé, a rendelkezésre álló kizáró és eredménytelenségi jogintézmények alkalmazása pedig elenyésző.

### **Támogató ajánlatok**

Külön kockázati kategóriát képeznek az ún. támogató ajánlatok, amikor egyes ajánlattevők valós nyerési szándék nélkül vesznek részt az eljárásban, jellemzően a verseny látszatának fenntartása érdekében. Ezek a magatartások nem közvetlenül a verseny korlátozására irányulnak, hanem a verseny hiányának elfedését szolgálják, leggyakrabban az eljárás eredménytelenné nyilvánításának elkerülése és egy előre kijelölt nyertes pozíciójának biztosítása céljából. A támogató ajánlatok sajátossága, hogy a verseny látszatát fenntartva leplezik a tényleges piaci koordinációt és a verseny hiányát.

Az ellenőrzési tapasztalatok szerint a támogató ajánlat gyanúja gyakran felmerül, ugyanakkor az ajánlatkérők csak kivételesen tárják fel és kezelik e jogsértéseket. Ennek oka egyrészt az érintettek versenyjogi ismereteinek hiánya, másrészt az a körülmény, hogy sem a jogszabályok, sem a hatályos módszertani útmutatók nem írnak elő dokumentálási kötelezettséget az ajánlatok versenyjogi értékelésére. A jogsértések ezért jellemzően utólag, ellenőrzések során kerülnek feltárássra, amikor a jogkövetkezmények már kizárólag bírságra vagy pénzügyi korrekcióra korlátozódnak.

A jelenlegi jogalkalmazási környezetben további kockázatot jelent, hogy a bejelentési kötelezettség elmulasztása gyakrabban eredményez szankciót az ajánlatkérőkkel szemben, míg a versenykorlátozó megállapodásban részt vevő gazdasági szereplők tényleges felelősségre vonására jellemzően nem kerül sor.

Az ún. támogató ajánlatok alkalmazása – az ellenőrzési tapasztalatok alapján – különösen a Kbt. 115. §-a szerinti eljárásokban, illetve a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont alkalmazásával (azaz a legalább két ajánlat, illetve részvételi jelentkezés beérkezéseire vonatkozó követelmény érvényesítésével) kiírt közbeszerzési eljárásokra jellemző.

**13. sz. ajánlás** – Ezen esetek visszaszorítása érdekében javasolja a Hatóság a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás megszüntetését (a 9. sz. ajánlással összhangban), illetve a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont szerinti eredménytelenségi ok alkalmazási tapasztalatai függvényében az eredménytelenségi ok alkalmazásának szükség szerinti felülvizsgálatát.

### Egyéb gyakori megvalósulási formák

Rotációs kartell esetén a kartell résztvevői előzetes megállapodás alapján felváltva nyerik el az egyes közbeszerzési eljárásokat. A vállalkozások egymás között előre meghatározzák, hogy mely tenderen melyik ajánlattevő lesz a nyertes, míg a többi résztvevő támogató vagy fedőajánlatot nyújt be. A konstrukció célja, hogy hosszabb távon valamennyi résztvevő részesüljön a közbeszerzési megrendelésekből, miközben a tényleges piaci verseny kizárásra kerül.

Ajánlat-visszatartás, illetve távolmaradás esetén egy vagy több vállalkozás megállapodás alapján nem nyújt be ajánlatot, visszalép az eljárástól, vagy ajánlatát érvénytelenné teszi annak érdekében, hogy egy meghatározott ajánlattevő nyerjen. A magatartás célja rendszerint a verseny csökkentése és a kijelölt nyertes sikerének biztosítása. Az ilyen kartellforma különösen akkor jelentős, ha az eljárásban kevés piaci szereplő képes teljesíteni a szerződést.

Árrögztetés esetén az ajánlattevők előzetesen egyeztetik az ajánlati áraikat vagy egyéb pénzügyi feltételeiket annak érdekében, hogy a verseny ne a tényleges piaci árak alapján valósuljon meg. Az egyeztetés történhet konkrét ajánlati ár meghatározásával, minimálár rögzítésével vagy az ajánlati árak egymáshoz viszonyított kialakításával. Az árrögztetés a kartellek egyik legsúlyosabb és legklasszikusabb formája.

## Összegzés

A horizontális versenykorlátozások kezelésének hiányosságai összességében azt eredményezik, hogy a közbeszerzési eljárásokban megjelenő kartellmagatartások jelentős része feltáratlan marad, a jogkövetkezmények érvényesítése pedig nem éri el a szükséges visszatartó hatást. A Hatóság megítélése szerint e problémák kezelése továbbra is rendszerszintű beavatkozást, egyértelmű módszertani iránymutatást és a jogintézmények megerősítését igényli.

A Hatóság fontosnak tartja rögzíteni továbbá, hogy tapasztalatai szerint nem egyértelműek és átláthatóak azok a szempontok, hogy a GVH milyen megfontolások alapján vizsgálja meg és utasítja el a panaszokat vagy bejelentéseket.

A Hatóság tapasztalatai alapján a GVH által közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban indított versenyfelügyeleti eljárások száma rendkívül alacsony, és több esetben a GVH versenyfelügyeleti eljárás helyett a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt kezdeményez jogorvoslati eljárást. Ezen gyakorlat a Hatóság álláspontja szerint kifogásolható, tekintettel arra, hogy egy alapvetően versenyjogi jogsértés megítélését kéri a Döntőbizottságtól, miközben erre vonatkozóan a GVH rendelkezik hatáskörrel és szakértelemmel. További rendszerszintű problémát vet fel az is, hogy a KDB jogsértést megállapító határozata nyomán az ajánlattevők nem kerülnek a kizáró okok hatálya alá, míg a GVH versenyfelügyeleti eljárása esetében ezen jogkövetkezmény is érvényesülne, és sokkal nagyobb visszatartó erőt jelentene a gazdasági szereplők számára.

Problémaként azonosította a Hatóság azt is, hogy a GVH kizárólag bejelentések és panaszok alapján jár el, de saját észlelésen alapuló kockázatelemzési módszertannal és gyakorlattal nem rendelkezik, vagyis hiányzik a közbeszerzési piac rendszerszintű tisztaságát biztosító proaktív ellenőrzési szemlélet.

## Ajánlások

**14. sz. ajánlás** – A panaszok és bejelentések hatékonyságának fokozása

**14.1. sz. ajánlás** – A Gazdasági Versenyhivatal a közbeszerzési eljárásokban feltárt, feltételezett jogszabálysértések tekintetében benyújtandó panaszok/bejelentések sikerességének fokozása, a jogsértések következményeinek megfelelő érvényesítése érdekében tegyen közzé módszertani segédanyagot, amelyben részletes eligazítást ad a panasz, illetve a bejelentések közötti különbségekről, felhívja a figyelmet a panaszok/

bejelentések tipikus hibáira, buktatóira, és ismerteti, hogy milyen mértékű bizonyítottságot vár el a bejelentések/panaszok tekintetében, milyen bizonyítékokat tart elegendőnek az eljárás megalapozásához, milyen dokumentumok, információk benyújtását igényli, mely esetben minősíti a bejelentésként megtett jelzést panaszként, továbbá melyek a panaszok és bejelentések vizsgálati szempontjai a GVH részéről.

**14.2. sz. ajánlás** – A GVH a támogató ajánlatok visszaszorítása érdekében következetesen indítson versenyfelügyeleti eljárásokat a panaszok és bejelentések alapján, függetlenül az egyes eljárások becsült értékétől, jelentőségétől.

**15. sz. ajánlás** – Versenyjogi kockázatelemzési gyakorlat kialakítása

A GVH – adott esetben az Integritás Hatósággal együttműködve – dolgozzon ki közbeszerzési adatokon alapuló kockázatelemzési módszertant, és annak alapján folytasson rendszeres kockázatelemzési gyakorlatot a versenyjogi kockázatok feltárása érdekében.

### 2.5.3 A verseny szintjét befolyásoló további jelenségek, összefüggések a közbeszerzési eljárásokban

A Hatóság megítélése szerint az egyajánlatos közbeszerzési eljárások visszaszorítása érdekében bevezetett intézkedések elégtelennek bizonyultak a verseny szintjének tényleges növelésére.

Ezt támasztja alá az, hogy az egyajánlatos eljárások visszaszorítása tekintetében kitűzött célok nem teljesültek, az előzetes piaci konzultáció nem váltotta be a kötelezővé tételétől várt előnyöket, a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi gyakran csak ún. támogató ajánlat benyújtását, nem pedig tényleges verseny kialakulását eredményezi.

Mindkét előbb említett megoldási módozat hatását rontja, hogy az ajánlatkérők rendszerint csak formális megközelítéssel alkalmazzák azokat, nem pedig a verseny szintjének valódi növelése céljából.

Az egyajánlatos eljárások tényleges számának megállapítását torzíthatják a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások adatai: ezekben ugyanis rendszerint több, 2-3 ajánlat érkezik, miközben az esetek meghatározó részében valójában a nyertes ajánlattevő ajánlatán kívüli ajánlatok csak „támogató ajánlatok”.

A központosított közbeszerzési eljárásokban is rendszeresnek tekinthető, hogy a több ajánlattevős keretmegállapodásos eljárások második részében, a konkrét beszerzési igények megvalósítására irányuló eljárásokban csak egy „valódi” ajánlat érkezik, míg a többi ajánlattevő csak a Kbt. szerinti ajánlattételi kötelezettsége formális teljesítése érdekében nyújt be ténylegesen nem versenyző ajánlatot.

Az előzőek szerinti „megoldásoknak” önmagukon túlmutató jelentőségük van: rendszerszinten rombolják a versenyt és a közbeszerzésekbe vetett bizalmat, mivel összességükben azok a közbeszerzési eljárások jelentős részét érintik.

A Hatóság a korábbi integritásjelentéseiben több – akkor a Kormány által nem, vagy csak részlegesen támogatott – javaslatot fogalmazott meg a közbeszerzési verseny szintjének valódi fokozása érdekében. Ezek alapját az ajánlattevői bizalom visszaépítése, az adminisztratív terhek és költségek csökkentése, a közbeszerzési eljárások kiszámíthatóságának növelése jelentette. Ezek megvalósítása nélkül – a Hatóság álláspontja szerint – nem reális a valódi előrelépés.

A fentiekhez kapcsolódóan a Hatóság az alábbi – korábbi integritásjelentéseiben is részletezett – területeken tartja szükségesnek a közbeszerzési gyakorlat, illetőleg – adott esetben – a jogszabályi előírások kiigazítását:

### A jogorvoslati eljárásokat érintő javaslatok

- **A jogorvoslati igazgatási-szolgáltatási díj további csökkentése**

Bár a Hatóság javaslatára figyelemmel egy alkalommal már sor került az igazgatási-szolgáltatási díjak kiigazítására, de ez érdemi változást – a Hatóság megelőző integritásjelentéseiben kifejtettekre tekintettel – nem eredményezett. A díjak magas mértéke már önmagában is korlátozhatja a jogorvoslati jog érvényesítését, azonban az, hogy Magyarországon a kérelmi elemek számának függvényében a díj emelkedik, tovább fokozza ezt a hatást. A jogorvoslati jog érvényesítését nehezíti a Döntőbizottság előtti kötelező képviselő és az azzal járó pluszköltségek, holott **a közbeszerzésre specializálódott jogorvoslati szerv létének egyik előnye** – az OECD által a Hatóság felkérésére készített nemzetközi összehasonlító elemzés (a továbbiakban: OECD-elemzés) alapján – **éppen az lehet, hogy az képes az ügyfél által előterjesztett kérdések értelmezésére, megítélésére képviselő bevonása nélkül is. Ráadásul a képviselők köre is rendkívül**

**korlátozott a Kbt. alapján** (amit a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók tervezett kivezetése még tovább szűkíthet), így egy ajánlattevő – jogtanácsos hiányában – akkor is kénytelen külső szakembert igénybe venni, ha egyébként van a közbeszerzésekkel foglalkozó alkalmazottja.

A Hatóság hangsúlyozza, hogy a nem fogadható el az az érv, hogy az alaptalan jogorvoslati kérelmek megelőzésének egyetlen módszerét csak a magas igazgatási-szolgáltatási díjak jelenthetik. **A Hatóság vizsgálatra javasolja, hogy a magas igazgatási-szolgáltatási díjak mennyiben állhatnak összefüggésben az egyajánlatos eljárások magas arányával.**

A Hatóság megjegyzi, hogy a kérelemre induló jogorvoslati eljárások számának növekedése a hivatalbóli eljárások számának csökkenését is eredményezhetné, ugyanis a jogsértések egy része már a közbeszerzési eljárások során kiszűrhető lenne, nem csak utólag, adott esetben egy évvel később lefolytatott ellenőrzés eredményeképpen, ami hozzájárulhatna a hatékony reparáció biztosításához.<sup>23</sup>

A Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a 2025. évi jogorvoslati adatok alapján az uniós eljárásrendben nagyságrendileg kétszer annyi jogorvoslati eljárás került kérelmezésre, mint a nemzeti eljárásrendben, ami azt igazolhatja, hogy a nemzeti eljárásrendben relatíve magasak az igazgatási-szolgáltatási díjak. Ugyancsak a magas összegű díjak jogorvoslati lehetőségeket korlátozó hatását jelezheti az, hogy a **jogorvoslati kérelmek visszautasításának legfőbb oka az igazgatási-szolgáltatási díj megfizetésének hiánya.**

## 16. sz. ajánlás – A jogorvoslati díjak csökkentése

A Hatóság változatlanul szükségesnek tartja tehát a jogorvoslati díjak további, jelentős csökkentését és azok kérelmi elemek számához kötésének megszüntetését.

Indokolatlannak tartja a Hatóság, hogy abban az esetben, ha részajánlattétel esetén a közbeszerzési eljárásokat megindító felhívások, kapcsolódó közbeszerzési dokumentumok

---

<sup>23</sup> A Teljesítménymérési Keretrendszer 1. indikátora szerint Közbeszerzési Döntőbizottság előtt a 2025. évben lezárult jogorvoslati eljárások száma hivatalbóli kezdeményezésre induló eljárásokban: 236, kérelemre induló eljárásokban: 231 db volt.

jogszerűtlennek vélt azonos előírásai valamennyi vagy több rész tekintetében teljesen azonos módon kerültek előírásra, az igazgatási–szolgáltatási díjat több részre is külön meg kelljen fizetni. A Hatóság változatlanul indokoltnak tartja továbbá a részvételi vagy ajánlattételi határidő lejártát megelőzően benyújtott jogorvoslati kérelmek esetében egy lényegesen kedvezőbb jogorvoslati díj érvényesítését.

A Hatóság a keretmegállapodásos eljárások, a dinamikus beszerzési rendszerek, továbbá a keretszerződések esetében változatlanul szükségesnek látja továbbá (mind az eljárást indító dokumentumokkal, mind a bírálat és értékelés során bekövetkező jogsértésekkel kapcsolatos jogorvoslatok esetében) olyan speciális szabály rögzítését, hogy ne az ajánlatkérő által megadott becsült érték, hanem **kizárólag a leihívási/szolgáltatási kötelezettséggel terhelt (és a felhívásban ekként megjelölt) érték képezze a jogorvoslati díj alapját (és amennyiben ilyen nem kerül a felhívásokban megadásra, az alap fix díj kerüljön csak érvényesítésre)**. Ily módon a központosított közbeszerzés keretében megvalósított nagy értékű közbeszerzések esetén is nagyobb eséllyel kerülhetnének a jogorvoslati szerv elé a jogsértő ajánlatkérői előírások, döntések.

Az alaptalan jogorvoslati kérelmek megelőzésére megoldás lehet, ha az előzetes vita-rendezés kérelmezésének elmulasztása esetén továbbra is magasabb jogorvoslati díjak érvényesülnének.

- **A kötelező képviselő eltörlése vagy a jogosultak körének jelentős kiterjesztése**

A kötelező képviselő – amint arra fentebb már utaltunk – jelentős többletköltséget eredményezhet a jogorvoslatot kérelmező ajánlattevők számára. Méltánytalan, hogy az ajánlattevői oldalon működő – ezáltal a hatályos szabályok alapján a faksz-, illetve áksz-jogosultság megszerzésére nem jogosult – közbeszerzési szakemberek nem láthatnak el képviselői feladatokat a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt; ez közvetlen ugyancsak akadályát jelentheti a jogorvoslati jog érvényesítésének.

### **17. sz. ajánlás** – A képviselői jog korlátozásának megszüntetése a jogorvoslatokban

A Hatóság – korábbi ajánlását fenntartva – javasolja ezért a képviselői jog megszüntetését vagy minimálisan jelentős kiterjesztését minden olyan szakemberre, aki közbeszerzési képzettséggel és/vagy gyakorlattal rendelkezik.

- **Tárgyalások tartása**

A jogalkalmazók – a visszajelzések szerint – nagyobb arányban igényelnék tárgyalás tartását, és vannak, akik a személyes tárgyalásokat preferálnák az elektronikus hírközlő hálózat útján tartott tárgyalások helyett, mivel a jogérvényesítést hatékonyabbnak tartják a személyes részvétellel megvalósuló tárgyalásokon. A tárgyalások alacsony száma a magas igazgatási-szolgáltatási díjakkal járó üzleti kockázatot tovább növelheti, mivel az ügyfelek korlátozottabbnak érzik érveik részletes kifejtésének és a különböző álláspontok ütköztetésének lehetőségét. Azt figyelembe véve, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülő jogorvoslati ügyek általában meglehetősen összetettek, indokolt lenne – a korábbi szabályozással megegyezően – a Kbt.-ben rögzíteni, hogy amennyiben a kérelmező vagy a kezdeményező kéri tárgyalás tartását, ahhoz a Döntőbizottság kötve lenne. Az egyéb esetekben mód lenne a jelenlegi szabályozási megközelítés fenntartására: azaz a Döntőbizottság mérlegelésére lehetne bízni, hogy indokoltnak tartja-e tárgyalás kitűzését.

#### **18. sz. ajánlás** – Tárgyalás tartásának kezdeményezhetősége

A Hatóság a jogorvoslati jog érvényesítése fontos elemének tartja, hogy a kérelmező a jellemzően összetett közbeszerzési jogvitákban kérhesse tárgyalás tartását, továbbá azt is megjelölhesse, hogy személyes részvétellel megvalósuló vagy online úton tartott tárgyalásra kerüljön sor.

- **Az ügyfélképesség megengedőbb értelmezése**

A Hatóság üdvözli az ügyfélképességgel kapcsolatban az NFK által készített, a tárgyi uniós esetjogi összefoglaló elkészítését, amely a Hatóság álláspontja szerint alátámasztja, hogy az ügyfélképességgel kapcsolatos magyar gyakorlat korlátozó, akadálya a jogorvoslati jog érvényesítésének, és bár az uniós jogi összefoglaló nagyon hasznos, nem egyértelmű, hogy hogyan biztosítja a kialakult joggyakorlat megváltozását. A Hatóság álláspontja szerint a jogorvoslati OECD elemzésből is megállapítható, hogy a jogorvoslati jog érvényesítéséhez az EU tagállamokban jellemzően elegendő az, ha a kérelmező ajánlatot tett a közbeszerzési eljárásban.

### 19. sz. ajánlás – Összkollégiumi állásfoglalás az ügyfélképesség kapcsán

A fentiekre figyelemmel a Hatóság indokoltnak tartja a Közbeszerzési Döntőbizottság részéről összkollégiumi állásfoglalás kiadását, amely a potenciális kérelmezők számára egyértelmű tájékoztatást nyújt a módosult jogértelmezésről az ügyfélképesség kapcsán.

- **Bírságotólás**

### 20. sz. ajánlás – Bírságotólási szempontokról részletes tájékoztató kibocsátása

A Döntőbizottság által alkalmazott bírságotólási gyakorlat tekintetében indokolt a jelenleginél konkrétabb tájékoztató nyújtása a jogorvoslati szerv részéről. Ez nemcsak az érintettek megfelelő informálását szolgálhatná, hanem azt is garantálhatná, hogy a Döntőbizottság bírságotólási (és természetesen általánosságban a jogértelmezési) gyakorlatának következetessége, pártatlansága, elfogultságmentessége ellenőrizhető, követhető legyen.

Ily módon az is kizárható lenne, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy egyes közbeszerzési biztosok meghatározott ajánlatkérők vagy gazdasági szereplők esetleges jogsértéseit eltérően ítélik meg és szankcionálják, illetőleg az előzőekre figyelemmel megkérdőjeleződhessen a fórum pártatlansága, függetlensége.

A közbeszerzési eljárások az állami és európai uniós források felhasználásának elsődleges csatornáit, ezért a jogorvoslati fórum működésének átláthatósága, szakmai megalapozottsága és mindenekelőtt pártatlansága a jogállamiság egyik garanciája.

A Döntőbizottság döntései nem csupán az adott felek jogvitáját rendezik, hanem **iránymutatást adnak a teljes közbeszerzési piac számára**, befolyásolják az ajánlatkérői és ajánlattevői gyakorlatot, valamint közvetve az európai uniós forrásfelhasználás megfelelőségét is.

Épp ezért a Döntőbizottság következetes, jogszerű eljárása kiemelt fontosságú.

### 21. sz. ajánlás – A gazdasági szereplőkre kiszabott bírságotólás elveinek felülvizsgálata, az arányosság biztosítása

A Hatóság a bírságotólási gyakorlat szempontjából lényegesnek tartja azt is, hogy – különösen a gazdasági szereplőkre kiszabott bírságok tekintetében – az alkalmazott

bírság a jogsértés jellegéhez igazodóan arányos legyen, továbbá következetesen érvényesüljön az a megközelítés, hogy – **mivel főszabály szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás „ura” – az eljárás szabályosságáért való felelősséget – különösen a Kbt. mellőzése esetén – is ő viselje.**

## **22. sz. ajánlás** – A jogorvoslati szervek specializáltsága

A közbeszerzési jogorvoslati ügyek összetettségére figyelemmel a Hatóság kiemelten fontosnak tartja, hogy megfelelő szakértelemmel és gyakorlattal rendelkező, erre a területre specializálódott, megfelelő végzettséggel és tapasztalattal rendelkező szakemberek hozzanak döntéseket ezen a területen a Döntőbizottság szintjén, illetőleg hogy a bíróságok tekintetében is érvényesüljön a specializáció. Indokolt az ezzel kapcsolatos garanciák rögzítése a jogszabályokban.

## **23. sz. ajánlás** – A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatának integritás-szemponturna erősítése

A Hatóság rögzíti, hogy **indokolt a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatát integritás szempontból erősíteni.** Az Integritás Hatóság vizsgálati tapasztalatai több ponton arra mutatnak, hogy az alkalmazott jogkövetkezmények ebből a szempontból nem érik el azt a szintet, ami az ajánlatkérők vagy a piaci szereplők viselkedését tartósan képes lenne megváltoztatni. **Ennek megfelelően több ponton szükséges módosítani a jogorvoslati rendszeren:**

- meg kell teremteni a jogszabályi feltételeit annak, hogy az egyes közbeszerzési eljárásokon átívelő jogsértési mintázatok is értékelhetők legyenek a Döntőbizottság által, és ezen eljárások egységes jogorvoslati eljárás keretében legyenek kezelhetők eltérő ajánlatkérők esetén is;
- a Döntőbizottság részére jogkört kell biztosítani arra, hogy bizonyos jogsértések (pl. verseny tisztaságát sértő cselekmények) esetén kizáró ok hatálya alá helyezhessen gazdasági szereplőket.

- **Közbeszerzési Döntőbizottság és bíróságok közbeszerzési döntéseinek elérhetősége és kereshetősége**

A döntőbizottsági és a bírósági gyakorlat követhetősége, az esetleges diszfunkciók kiszűrése érdekében a Hatóság fenntartja a jogorvoslati – döntőbizottsági és bírósági

– döntések elérhetőségével és kereshetőségével kapcsolatban korábbi integritásjelentésekben megfogalmazott ajánlásait.

A jogalkalmazók a visszajelzések szerint elégedettek a Döntőbizottság döntéseinek elérhetőségével, azok kereshetőségével azonban nem. Ezzel szemben a bírósági ítéleteknek az elérhetősége és kereshetősége sem megfelelő.

#### 24. sz. ajánlás – Kereshető jogorvoslati adatbázisok létrehozása

Indokolt a bírósági ítéletek tekintetében önálló nyilvántartás kialakítása a Közbeszerzési Hatóság honlapján, továbbá egy olyan keresőfelület kialakítása a döntőbizottsági határozatok és az ítéletek vonatkozásában egyaránt, amely segítségével megbízhatóan lehet keresni a határozatok, ítéletek egyes jellemzőire (tárgyakra, megsértett jogszabályi rendelkezésekre stb.).

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

#### Feltételes közbeszerzési eljárások

A Hatóság a korábbi jelentéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a feltételes közbeszerzési eljárások alkalmazása kiszámíthatatlanságot és integritási kockázatokat hordoz, különösen akkor, ha a feltételek bekövetkezése nem átlátható.

A Hatóság rögzíti, hogy e problémák kezelése terén **nem történt érdemi előrelépés**, és a korábbi megállapításokat **változtatlanul fenntartja**.

Kétségtelen, hogy az európai uniós források mielőbbi és teljes felhasználása egy programozási időszakon belül kiemelt érdek. Kontraproduktív ugyanakkor, ha a közbeszerzési eljárások megindítása az előbbiekre figyelemmel túlságosan korán történik, esetenként olyankor, amikor még a pályázati feltételek sem ismertek vagy nem kiforrottak, illetve amikor az ajánlatkérő számára az adott beszerzéstámogatási keretek nem ismertek. **A támogatások felhasználásának gyorsaságához fűződő érdek nem írhatja felül a támogatások felhasználásának észszerűségét. A túl korán kiírt közbeszerzési eljárások nemcsak a közbeszerzési eljárásokban részt vevő gazdasági szereplőket kényszerítik felesleges költségek viselésére, hanem az ajánlatkérők tekintetében is szükségtelen**

**költségeket eredményeznek, illetve ellentétesen hatnak azzal, hogy a források a társadalom szempontjából megfelelően hasznosuljanak.**

A Hatóság álláspontja szerint nem elfogadható az a megoldás sem, amikor egy külső ellenőrző szerv – adott esetben az építésügyért felelős minisztérium – közbeszerzési eljárás lefolytatását követően meghozott döntésének függvénye, hogy egy adott szerződés hatályba léphet-e.

**25. sz. ajánlás** – A feltételes közbeszerzési eljárás alkalmazhatóságának korlátozása

**25.1. sz. ajánlás** – A Hatóság változatlanul indokoltnak tartja a feltételes közbeszerzésre vonatkozó jogszabályi előírások pontosítását, minimálisan annak rögzítésével, hogy a támogatási kérelem benyújtását megelőzően ne kerülhessen sor a közbeszerzési eljárás kiírására, illetőleg a hatálybalépésre – a gazdasági környezet realitásaira figyelemmel –, a jelenlegi gyakorlatban érvényesülőnél lényegesen rövidebb (maximum 90 napnyi) határidő alatt kerülhessen sor, a határidő Kbt.-ben történő rögzítése mellett, annak egyértelművé tételével, hogy e határidő nem meghosszabbítható.

**25.2. sz. ajánlás** – A Hatóság ajánlja továbbá, hogy az ellenőrző szervek fordítsanak kiemelt figyelmet annak ellenőrzésére, hogy a feltételes közbeszerzés lehetőségét az ajánlatkérők nem használják-e visszaélészerűen, azaz csak indokolt esetben kerül-e sor a szerződéskötés mellőzésére.

### **A közbeszerzési eljárások eredménytelenségi arányának visszaszorítása**

Az eredménytelen közbeszerzési eljárás nemcsak az ajánlatkérők, hanem az ajánlattevők szempontjából is felesleges ráfordításokat eredményez, amely a keretrendszer alapján az ajánlattevők tekintetében több százezer forint, az ajánlatkérők esetében milliós nagyságrendű is lehet.

**26. sz. ajánlás** – Az eredménytelenséghez vezető esetek vizsgálata

A megelőző évi integritásjelentésben kifejtetteket e tekintetben is fenntartja a Hatóság. Az eljárások magas eredménytelenségi szintje – a gazdasági szereplőkre ennek révén háruló felesleges költségek miatt – ugyancsak negatívan hathat a közbeszerzési eljárásokban érvényesülő verseny szintjére.

A közbeszerzési eljárások előkészítése színvonalának – korábban már tárgyalt – növelésén túl indokolt az eredménytelenségi esetek vizsgálata, és megfelelő intézkedések révén az arány visszaszorítása.

### **Az érvénytelenné nyilvánított ajánlatok magas aránya, különös tekintettel az aránytalanul alacsony árra**

A 2024. éves integritásjelentésben a Hatóság már felhívta a figyelmet arra, hogy az ajánlatok magas arányú érvénytelenné nyilvánítása kihathat az ajánlattevők részvételi hajlandóságára, és így módon összefüggésben lehet a közbeszerzési eljárásokban beérkező ajánlatok számával.

Előrelépést jelent e tekintetben, hogy a Kbt. 2026-ban hatályba lépett módosítása a 2026. évre vonatkozóan az érvénytelenségi esetkörök pontosabb elemzését teszi majd lehetővé. Ez emiatt különösen fontos, mert a 2025. évben is ún. „egyéb okból” lett érvénytelen a legtöbb ajánlat, nem pedig a Kbt.-ben korábban nevesített érvénytelenségi okokra visszavezethetően.

A 2025. évre vonatkozóan nevesített érvénytelenségi okok közül a legtöbb esetben az aránytalanul alacsony ár, illetve az azzal kapcsolatos árindokolás ajánlatkérők általi nem megfelelőnek ítéltelése eredményezte az ajánlatok érvénytelenségét, sőt, ezen érvénytelenségi ok aránya tovább nőtt a 2025. évre vonatkozóan. A kérelemre induló jogorvoslati eljárásokban is változatlanul gyakran vitatott ajánlatkérői döntés az aránytalanul alacsony ár miatti érvénytelenné nyilvánítás, vagy az, hogy az ajánlatkérő – a kérelmező álláspontja szerint – nem vagy nem megfelelően vizsgálta az aránytalanul alacsony árat, és emiatt jogsértően fogadta el érvényesnek és nyertesnek az ajánlattevőt.

Az aránytalanul alacsony ár kérdéskörét a Hatóság a 2023. és 2024. éves integritásjelentéseiben is részletesen elemezte, különös tekintettel az indokoláskérés következtetésére és szelektív alkalmazására. Annak ellenére, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács az aránytalanul alacsony árra vonatkozó ajánlást a 2025. évben is módosította a hibás gyakorlat korrigálása érdekében, megállapítható, hogy az útmutató, illetve a Kbt. csekély kiigazítása csak korlátozottan volt képes a gyakorlat módosítására; a joggyakorlatot formáló soft law eszközök kevésbé bizonyultak hatékonyak a joggyakorlat megváltoztatására.

A gyakorlat továbbra is ellentmondásos: egyes eljárásokban az indokoláskérés elmarad, más esetekben túlzó vagy aránytalan módon kerül alkalmazásra. Ez nemcsak jogbi-

zonytalanságot okoz, hanem alkalmas a verseny torzítására is, különösen akkor, ha az indokoláskérés eszközzé válik egyes ajánlatok érvénytelenné nyilvánítására.

### **27. sz. ajánlás** – Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályozás módosítása

A Hatóság fenntartja továbbá azon korábbi ajánlását, hogy az árindokolásokra, illetőleg kiegészítő árindokolásokra – amelyek egyike sem képezi részét az ajánlati kötöttséggel érintett ajánlati tartalomnak – nem indokolt az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlati tartalomnál szigorúbb megközelítés alkalmazása. **A Hatóság változatlanul javasolja ezért, hogy az árindokolások, kiegészítő árindokolások további pontosítása, módosítása tekintetében a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti hiánypótlási korlátokat tegye alkalmazandóvá a jogalkotó.**

### **A verseny mesterséges korlátozása, alapelvi jogsértések**

A Hatóság ellenőrzési tapasztalatai szerint a verseny szintjére jelentős befolyással lehet az a gyakorlat, amely nem önmagában az egyes előírások szintjén, hanem összességében, összefüggésében korlátozza a közbeszerzési eljárásba való bekapcsolódás lehetőségét.

A fenti típusú ajánlatkérői magatartás szankcionálásának nem alakult ki gyakorlata, mi több, az ezzel kapcsolatos irányelvi előírás Kbt.-be történő kifejezett átültetése is elmaradt. (Lásd még a 4.2.1. pont Konklúzió alpontjában.)

### **28. sz. ajánlás** – Az alapelvi jogsértések vizsgálata

A 11. sz. ajánlásban rögzítetteken túl a Hatóság utalni kíván az előzőekkel összefüggésben arra is, hogy a 2025. évben jelentősen nőtt az alapelvi jogsértések aránya a jogorvoslati eljárásokban (a teljesítménymérési keretrendszer adatai szerint a 2024. évi 9 esetről a 2025. évben 33 esetre), így javasolt annak vizsgálata, hogy azokon a területeken, amelyeket az alapelvi jogsértések érintenek, nem indokolt-e a jogszabály módosítása a követelmények egyértelművé tétele érdekében.

## 2.6 Összeférhetlenségi kockázatok a közbeszerzési rendszerben

### Problémafelvetés

**A közbeszerzési eljárások integritásának egyik alapvető feltétele az összeférhetlenségi kockázatok hatékony kezelése.** A Hatóság korábbi integritásjelentéseiben részletesen elemezte az összeférhetlenség jogi kereteit, valamint azokat a tipikus helyzeteket, amelyek az ajánlatkérői oldalon, illetve az eljárás előkészítésében és lefolytatásában részt vevő személyek vonatkozásában integritási kockázatot hordoznak.

A Hatóság e megállapításait a jelen jelentés változatlanul fenntartja, mivel a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által kiadott útmutatók az elmúlt évek tapasztalatai alapján nem bizonyultak elégségesnek arra, hogy rendszerszintű előrelépés történjen az összeférhetlenségi helyzetek megelőzése, feltárása és kezelése terén. Az összeférhetlenség továbbra is jellemzően formális megfelelési kérdésként jelenik meg, tényleges vezetői elköteleződés nélkül, amelynek kezelése az egyes eljárások szintjén, elszigetelten történik, anélkül, hogy a rendszer képes lenne az ismétlődő mintázatok azonosítására.

Az összeférhetlenségi kockázatok tartós fennmaradása nem elsősorban a szabályozás teljes hiányára, hanem annak **korlátozott gyakorlati érvényesülésére** vezethető vissza.

Az összeférhetlenség kezelésére vonatkozó jogszabályi előírások az eljárások többségében deklaratív módon teljesülnek. Az érintett személyek nyilatkozatai jellemzően beszerzésre kerülnek, azonban mivel nincsen egyértelmű jogszabályi előírás az EKR-ben való feltöltési kötelezettség tekintetében (a közbeszerzési eljárás folyamatában), az már nem ellenőrizhető, hogy megfelelő időben történik-e meg a nyilatkozatok bekérése. Egyértelmű jogszabályi előírások hiányában az ajánlatkérők közbeszerzési szabályzatai jellemzően nem kerültek kiegészítésre az összeférhetlenségi helyzetek megelőzésével, feltárásával és kezelésével kapcsolatos követelményekkel, a felelősségi körök konkrét megjelölésével. A megtett nyilatkozatok jelenleg tipikusan **nem kapcsolódnak** össze semmilyen érdemi ellenőrzési vagy elemzési mechanizmussal. A rendszer így elsősorban azt vizsgálja, hogy a nyilatkozat létezik e, nem pedig azt, hogy annak tartalma megfelel-e a valóságnak.

Az összeférhetlenségi helyzetek értékelése jellemzően **eljárásonként**, elszigetelten történik. Hiányzik az a szemlélet és eszközrendszer, amely lehetővé tenné annak vizsgálatát, hogy

egy adott személy:

- több eljárásban, több ajánlatkérőnél,
- ismétlődő szerepkörben (előkészítés, bírálóbizottsági tagság),
- azonos vagy összefüggő piaci szereplőkkel kapcsolatban

jelenik e meg.

Ennek hiányában a rendszer nem képes felismerni az **ismétlődő összeférhetlenségi mintázatokat**.

Az ajánlatkérők számára az összeférhetlenségi szabályok alkalmazása sok esetben **kockázatos döntési helyzetet** jelent. Egyrészt elvárás a jogszabályi megfelelés, másrészt hiányoznak azok az eszközök és háttérinformációk, amelyek segítségével az összeférhetlenségi kockázatok objektíven, következetesen és dokumentálható módon értékelhetők lennének. Ez a bizonytalanság hozzájárul ahhoz, hogy az ajánlatkérők inkább a minimális, formális megfelelés irányába mozdulnak el.

A jelenlegi rendszerben az összeférhetlenséggel kapcsolatos adatok **szétagoltan**, eljárásonként keletkeznek, és nem állnak rendelkezésre olyan strukturált formában, amely alkalmas lenne központi elemzésre. Ennek következtében sem az ajánlatkérők, sem az ellenőrző szervek nem képesek az összeférhetlenségi kockázatokat **rendszerszinten, megelőző jelleggel** kezelni. Az ajánlatkérők bizonytalanok abban, hogy az összeférhetlenségi nyilatkozatok tartalmának ellenőrzésére milyen további dokumentumokat kérjenek be (pl. érdekeltségi nyilatkozatok), és azokat a szervezeten belül ki kezelje, ki ellenőrizze.

**29. sz. ajánlás** – Az összeférhetlenség megelőzésével, kezelésével, feltárásával kapcsolatos ajánlások

**29.1. sz. ajánlás** – A jogszabályi keretek egyértelművé tétele

A Hatóság fenntartja azon korábbi ajánlását, miszerint az összeférhetlenségi/érdekeltségi nyilatkozatok ellenőrzésére irányadó ajánlatkérői belső szabályozók kialakításának szükségességét a Kbt.-ben szükséges rögzíteni.

Indokolt a közbeszerzési szabályzatok kötelező tartalmi elemévé tenni továbbá az esetleges

összeférhetetlenség bejelentésével, a helyzetek kezelésével kapcsolatos követelményeket is, annak érdekében, hogy a felismert, illetve feltárt összeférhetlenségi helyzetek következményeinek érvényesítése se maradjon el.

A nemzetközi jó gyakorlatok alapulvételével a Hatóság javasolja az etikai szabályzatok alkalmazásának kötelezővé tételét az ajánlatkérők számára, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői oldalról bevont szereplői számára a potenciális jogsértések elkerüléséhez, az összeférhetlenségi helyzetek felismeréséhez, a potenciális kockázatok megelőzéséhez, kezeléséhez.

### 29.2. sz. ajánlás – Az összeférhetlenségi kockázatok rendszerszintű kezelése

A Hatóság álláspontja szerint az összeférhetlenségi kockázatok érdemi kezelése nem elsősorban további nyilatkozattételi kötelezettségek, hanem a meglévő információk strukturált, adatalapú felhasználása révén valósítható meg.

### 29.3. sz. ajánlás – Központi összeférhetlenségi adatbázis kialakítása

Indokolt egy olyan központi összeférhetlenségi adatbázis létrehozása, amely lehetővé teszi az összeférhetlenséggel kapcsolatos releváns adatok egységes rögzítését és elemzését, az érdekeltségi és/vagy vagyonynyilatkozatok integrálásával. Az adatbázis célja nem az egyes személyek automatikus kizárása, hanem az összeférhetlenségi kockázatok **mintázatainak felismerése. A Hatóság javasolja tehát az érdekeltségi nyilatkozatok központi gyűjtésére és ellenőrzésére irányuló rendszer kialakítását, adott esetben a vagyonynyilatkozati rendszerrel való összekapcsolását.**

### 29.4. sz. ajánlás – Az EKR-ben történő adatrögzítési kör bővítése

A javasolt adatbázis feltöltése az EKR-en keresztül történhetne, az eljárások természetes adminisztratív folyamataihoz kapcsolódva. Ennek keretében különösen indokolt:

- az eljárás előkészítésében részt vevő személyek,
- a bírálóbizottsági tagok,
- a döntéshozó személyek,
- valamint az eljárás lefolytatásában érdemi szerepet betöltő személye

nevének és szerepkörének strukturált rögzítése.

Indokolt továbbá annak jogszabályi rögzítése, hogy az összeférhetlenségi nyilatkozatokat azok bekérését követően haladéktalanul fel szükséges tölteni az EKR-be.

#### **29.5. sz. ajánlás** – Kockázatelemzés és megelőzés

A központi adatbázis lehetővé tenné, hogy az összeférhetlenségi kockázatok ne kizárólag egyedi eljárások szintjén, hanem **időben és szervezeteken átívelően** legyenek elemezhetőek. Ez megteremtené a feltételeit annak, hogy az ellenőrző szervek:

- azonosítsák az ismétlődő kockázati mintázatokat,
- célzott ellenőrzéseket végezzenek,
- és támogassák az ajánlatkérőket a megalapozott döntéshozatalban.

A központi nyilvántartásba feltöltésre kerülhetnének az érdekeltségi nyilatkozatok, illetve megfontolásra javasolt a vagyonyilatkozatok felhasználása az összeférhetlenségi nyilatkozatok teljességének és valóságtartalmának ellenőrzése céljából (a vagyonyilatkozatok nyilvántartására és ellenőrzésére is javasolt egységes vagyonyilatkozati nyilvántartási rendszer létrehozása; lásd ehhez kapcsolódóan az Integritás Hatóság 2023. évi vagyonyilatkozati eseti jelentését is).

#### **29.6. sz. ajánlás** – Az ajánlatkérők támogatása

A Hatóság hangsúlyozza, hogy a javasolt rendszer nem az ajánlatkérők terheinek növelését, hanem éppen azok **csökkentését** szolgálná. Az egységes adatbázis és az azokon alapuló elemzések segítségével az ajánlatkérők objektív, visszakereshető információkra támaszkodhatnak az összeférhetlenségi helyzetek megítélése során, csökkentve a jogalkalmazási bizonytalanságot.

## 2.7 Egyéb, rendszerszintű integritási diszfunkciók a közbeszerzési rendszerben

### Problémafelvetés

A Hatóság a 2024. éves integritásjelentésben – különösen annak 3.7. pontjában – több olyan közbeszerzési vonatkozású integritási problémát azonosított, amelyek **nem egyetlen eljárási szakaszhoz vagy jogintézményhez kötődnek**, mégis tartósan és rendszerszinten gyengítik a versenyt, az átláthatóságot és a közpénzekkel való felelős gazdálkodást.

A Hatóság e megállapításait **változatlanul fenntartja**, és rögzíti, hogy az elmúlt egy év során **érdemi előrelépés nem történt** sem a problémák kezelésében, sem azok rendszerszintű újragondolásában. Az érintett területeken továbbra is az egyedi, formális megfelelésre szorító jogalkalmazás jellemző, miközben a mögöttes működési és integritási kockázatok fennmaradtak.

A jelen alfejezet célja ezért nem a korábbi elemzések megismétlése, hanem annak rögzítése, hogy ezek a problémák **továbbra is fennállnak**, és együttesen olyan környezetet teremtenek, amely kedvez a verseny torzulásának és az ajánlattevői bizalom további eróziójának.

### 2.7.1 Előzetes piaci konzultációk – funkcionális hiányosságok és bizalmi összefüggések

A Hatóság a 2024. évi jelentésben is – az egyajánlatos eljárások visszaszorítása körében alkalmazott eszközök körében – részletesen elemezte az előzetes piaci konzultációk alkalmazásának tapasztalatait, és rámutatott arra, hogy bár ezen eszköz alkalmazása egyre elterjedtebb, annak **tényleges hatékonysága korlátozott**. E megállapításokat a Hatóság változatlanul fenntartja.

A jelenlegi gyakorlat egyik legfontosabb problémája, hogy az előzetes piaci konzultációk során rendkívül alacsony az érdemi piaci visszajelzések száma. A Hatóság tapasztalatai szerint a gazdasági szereplők jelentős része passzív marad, és nem él a véleménynyil-

vánítás lehetőségével. Ez szoros összefüggésben állhat az ajánlattevői bizalom hiányával: a piaci szereplők jelentős része úgy ítéli meg, hogy az előzetes piaci konzultáció pusztán formalitás. Az észrevételek megtétele nem járna tényleges hatással az eljárás feltételeire, illetve attól is tarthatnak, hogy aktív részvételük később hátrányos megítéléshez vezethet.

A probléma másik oldala, hogy számos gazdasági szereplő nem rendelkezik megfelelő ismeretekkel arról, hogy az előzetes piaci konzultáció pontosan milyen célt szolgál, milyen keretek között zajlik, és milyen módon járulhat hozzá a verseny érdemi erősítéséhez. Az eszköz így sok esetben nem a piac bevonásának, hanem egy formális kötelezettség teljesítésének eszközévé válik.

### **30. sz. ajánlás** – Az előzetes piaci konzultációk hatékonyságának növelése

A Hatóság álláspontja szerint az előzetes piaci konzultációk hatékonyságának növelése azt feltételezi, hogy az ajánlatkérők az eljárás előkészítésének azon szakaszában alkalmazzák, amikor még ténylegesen szándékuk és lehetőségük van a beérkezett észrevételek figyelembevételére, a közbeszerzési dokumentumok átalakítására. Másfelől a hatékonyságot fokozhatná – egyúttal az ajánlattevői bizalom visszaépítésének egyik lépcsője is lehetne – az is, ha – indokolt esetben – az előzetes piaci konzultáció gyakorlata az EKR felületén, írásban történő lebonyolítás mellett vagy annak keretében szóbeli egyeztetésekre is sor kerülne.

A hatékony alkalmazás mindemellett nem kizárólag szabályozási kérdés: **képzési és szemléletformálási feladat is**, mind az ajánlatkérők, mind a gazdasági szereplők oldalán.

## 2.7.2 Az EKR működéséből fakadó integritási kockázatok, illetve a rendszer „ajánlattevő-baráttá” alakítása

A Hatóság a 2024. éves integritásjelentésben részletesen bemutatta az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer működésével összefüggő integritási kockázatokat. E megállapítások lényege az volt, hogy bár az EKR alapvetően az átláthatóságot és az egységes eljárásrendet szolgálja, nem alkalmas a kockázatok érdemi feltárására és elemzésére.

A Hatóság rögzíti, hogy e téren érdemi előrelépés nem történt, és a korábban azonosított problémák továbbra is fennállnak. Az adatok strukturálatlan rögzítése, a korlátozott kereshetőség és az elemzési funkciók hiánya miatt az EKR jelenlegi működése nem támogatja sem az ajánlatkérők, sem az ellenőrző szervek kockázatalapú megközelítését. A rendszer továbbra is elsősorban adminisztratív platformként működik, nem pedig elemzést támogató eszközként.

### 31. sz. ajánlás – Az EKR-rel kapcsolatos javaslatok

A Hatóság javasolja, hogy az EKR-ben olyan további funkciók kerüljenek beépítésre, amelyek csökkentik az ajánlattevők közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adminisztratív terheit, egyszerűsítik az ajánlattételt és minimalizálják az érvénytelen ajánlatok benyújtásának kockázatát.

A Hatóság továbbra is fenntartja továbbá az ajánlattevők anonimitásának a bontás időpontjáig (és nem az ajánlat benyújtásáig) történő biztosítására, valamint az ajánlattételi határidő lejártá és a bontás közötti várakozási idő teljes kiiktatására vonatkozó ajánlásait, az ajánlattevői bizalom visszaépítése érdekében.

## 2.7.3 Elektronikus iratbetekintés lehetőségének biztosítása

A Hatóság már a megelőző évi integritásjelentéseiben is kezdeményezte az elektronikus iratbetekintés lehetővé tételét az összegzés megküldését követően. A Hatóság ezen javaslatát továbbra is fenntartja, és úgy ítéli meg, hogy a 424/2017. (XII. 18.) Korm. rendelet 20. § (1) bekezdése a Kbt. megengedő előírásával szemben kizárja az elektronikus iratbetekintés lehetőségét, miközben az a gyakorlatban esetenként mégis alkalmazásra kerül.

A Hatóság az iratbetekintés kapcsán arra is rá kíván mutatni, hogy a joggyakorlat alapján nem minősül jogellenesnek, ha az ajánlatkérő akár a személyes iratbetekintés során is biztosítja a fénykép készítésének lehetőségét a megtekintett iratok tekintetében, ugyanakkor ennek lehetővé tétele az ajánlatkérő döntésétől függ.

A 2025. évben a gazdasági szereplők visszajelzései szerint egyre gyakrabban jelent meg az az ajánlatkérői gyakorlat, amely az iratbetekintés időtartamát korlátozza, amely a Hatóság megítélése szerint ellentétes a Kbt. előírásaival.

### **32. sz. ajánlás** – Az iratbetekintési szabályok pontosítása

**32.1. sz. ajánlás** – A Hatóság indokoltan tartja a 424/2017. (XII. 18.) Korm. rendelet 20. § (1) bekezdése szerinti előírás hatályon kívül helyezését, és annak jogszabályi rögzítését (a korábbi éves integritásjelentésekben részletezett indokokra tekintettel), hogy az iratbetekintés online úton vagy személyes részvétellel is megvalósítható, a kérelmező gazdasági szereplő kérelmének megfelelően.

**32.2. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja továbbá annak egyértelművé tételét a Kbt.-ben, hogy – a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti iratbetekintéshez hasonlóan – a gazdasági szereplő a megtekintett iratokról másolatot (fényképet) készíthet.

**32.3. sz. ajánlás** – A Hatóság álláspontja szerint egyértelművé szükséges tenni, hogy a Kbt. 45. §-ának keretei között, az indokolt körben kért dokumentumok megismerésének időtartamát az ajánlatkérők nem korlátozhatják.

## **2.7.4 A Kbt. alanyi hatályával kapcsolatos kérdések**

A Hatóság a 2024. évi jelentésben részletesen bemutatta a Kbt. alanyi hatályával kapcsolatos jogértelmezési bizonytalanságokat, különös tekintettel azokra az esetekre, amikor a közpénzek felhasználása és a közbeszerzési kötelezettség határai nem egyértelműek.

A Hatóság e megállapításait **változtatlanul fenntartja**, és rögzíti, hogy az alanyi hatályt érintő egyes szabályok alkalmazásának bizonytalanságai továbbra is alkalmasak arra, hogy egyes beszerzések kikerüljenek a közbeszerzési szabályozás alól, ami integritási és versenyjogi kockázatokat hordoz.

### 33. sz. ajánlás – A Kbt. alanyi hatályának tisztázását célzó javaslatok

A közjogi szervezetekre vonatkozó módosított szabályozás uniós joggal összhangban való értelmezése és alkalmazása érdekében az Integritás Hatóság iránymutatás kiadását indítványozza, továbbá a Kbt. 2024 februárjától beiktatott 5. § (3) bekezdése tekintetében a Hatóság szükségesnek tartja annak egyértelművé tételét, hogy a jogalkotó mit ért a „közvetlenül az Európai Unióból származó forrásból finanszírozzák” meghatározás alatt.

## 2.7.5 Az offshore kizáró ok alkalmazásának tapasztalatai

A Hatóság a korábbi jelentésben részletesen foglalkozott az offshore kizáró ok alkalmazásának gyakorlati nehézségeivel, különösen a tényleges tulajdonosi struktúrák feltárásának korlátaival és az ellenőrzés formális jellegével.

A Hatóság rögzíti, hogy e területen **érdemi előrelépés nem történt**, és a korábbi megállapításokat **változtatlanul fenntartja**. Az offshore kizáró ok jelenlegi szabályozása továbbra sem biztosít kellő garanciát arra, hogy a közbeszerzésekben csak ténylegesen átlátható tulajdonosi hátterű gazdasági szereplők vegyenek részt, akik a tényleges tulajdonosukat megfelelően jelölik meg.

### 34. sz. ajánlás – Az offshore kizáró ok alkalmazásával kapcsolatos javaslatok

**34.1. sz. ajánlás** – Az offshore kizáró ok megfelelő érvényesítéséhez a Hatóság szerint az is szükséges, hogy az ajánlatkérő a gazdasági szereplők vonatkozó nyilatkozatai tartalmát ellenőrizni tudja a tényleges tulajdonosi nyilvántartásból. Javasolja ezért a Hatóság az ehhez szükséges jogszabály-módosítások, intézkedések megvalósítását.

**34.2. sz. ajánlás** – A Hatóság indokoltnak tartja az EKR-ben a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontja szerinti nyilatkozat megtételére rendszeresített nyilatkozatminta pontosítását oly módon, hogy a gazdasági szereplő arról is kifejezetten köteles legyen nyilatkozni, hogy a tényleges tulajdonosát képes-e (hajlandó-e) megnevezni.

**34.3. sz. ajánlás** – A Hatóság megfontolásra ajánlja továbbá a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont ka) alpontja szerinti kizáró ok kiterjesztését arra az esetre is, ha a közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplők tulajdonosi láncolatában bármely tulajdonos gazdasági szereplő offshore vállalkozásnak minősül.

## 2.7.6 Az állami beruházások speciális szabályozási hatásai

A Hatóság a korábbi jelentésben rámutatott arra, hogy az állami beruházásokhoz kapcsolódó speciális szabályozási rezsim kedvezőtlenül befolyásolja a versenyfeltételeket; **az állami építési beruházások tekintetében érvényesített szigorú** előírások (pl. teljes szubalvállalkozói lánc vizsgálata, könyvvizsgálói alávetés, OPEN BOOK rendszer) **rontják a verseny szintjét ezekben a közbeszerzési eljárásokban, és indokolatlanul nagy adminisztratív terheket és felelősséget rónak az ajánlattevőkre.**

A piaci visszajelzések alapján az építésügyi tárca nem rendelkezett az ahhoz szükséges kapacitásokkal, hogy a speciális előírások megtartottságát ellenőrizze, a szerződések teljesítésének akadályozása nélkül.

A Kbt.-vel esetenként konkuráló építési jogszabályi előírások alkalmazása, értelmezése számos gyakorlati nehézség elé állítja a jogalkalmazókat.

**35. sz. ajánlás** – Az építési beruházásokra irányadó speciális szabályok felülvizsgálata

A Hatóság változatlanul szükségesnek tartja az állami építési beruházásokra vonatkozó speciális szabályozás indokoltságának és hatásainak átfogó felülvizsgálatát.

## 2.7.7 Fenntartott közbeszerzések integritási kockázatai

A fenntartott közbeszerzések alkalmazásával kapcsolatban a Hatóság a 2024. éves integritásjelentésben hangsúlyozta, hogy e jogintézmény használata sok esetben **nem kellően indokolt**, és a verseny indokolatlan korlátozásával járhat.

A Hatóság e megállapításait **változatlanul fenntartja**, és megállapítja, hogy **nem történt előrelépés** annak biztosításában, hogy a fenntartott eljárások kizárólag valóban indokolt esetekben kerüljenek alkalmazásra, illetve a fenntartási feltételek megfelelően tisztázottak legyenek.

**36. sz. ajánlás** – A Kbt. 114. §-ának (11)–(12) bekezdése szerinti fenntartási előírások alkalmazása

A Hatóság javasolja a Kbt. 114. §-ának (11) bekezdése szerint fenntartott közbeszerzésekre vonatkozó előírások pontosítását a 2024. éves integritásjelentésben részletesen kifejtettek szerint.

A közbeszerzési szakma professzionalizációja és a felelősségi viszonyok rendszerszintű kérdései, továbbá a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem érvényesülésének hiányosságai a közbeszerzési eljárásokban

## 2.8 A közbeszerzési szakma professzionalizációja

A közbeszerzési rendszer működésének minőségét alapvetően meghatározza azoknak a szakembereknek a szerepe, felkészültsége és felelőssége, akik az eljárások előkészítésében és lefolytatásában részt vesznek. A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési szakma professzionalizációja – beleértve az ajánlatkérői oldalon megjelenő szakmai kapacitásokat és a közbeszerzési szaktanácsadók szerepét – nem éri el azt a szintet, amely alkalmas lenne a korábbi alfejezetekben bemutatott kockázatok (túlárazás, versenytorzítás, formalizmus) érdemi megelőzésére vagy kezelésére.

A jelenlegi rendszerben a közbeszerzési szakmai közreműködés jellemzően **eljárásle-bonyolítási feladatra egyszerűsödik**, miközben a közbeszerzési döntések gazdasági, piaci és versenyhatásaiért való felelősség nem válik világosan azonosíthatóvá. Ennek következtében a szakmai döntések minősége és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése gyakran gyenge marad.

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók (faksz-ok) sok esetben külső szakemberként kerülnek az ajánlatkérők részéről bevonásra a közbeszerzési eljárásokba. Az ezen a téren is megmutatózó tulajdonosi szemlélet hiánya oda vezet, hogy ily módon nem érintettek közvetlenül a közbeszerzési eljárások eredményével, nem motiváltak közvetlenül a beszerzési igények hatékony és innovatív, a zöld és szociális szempontok érvényesítésével történő megvalósításában, az ajánlatkérők haladó szemléletű beszerzési stratégiájának kialakításában és érvényesítésében. Túl ezen nem állnak automatikusan rendelkezésre a közbeszerzési szerződések teljesítésének időszakában sem.

A faksz-intézményt a jelenleg hatályos Kbt. értelmében felváltó állami közbeszerzési szaktanácsadói (áksz) intézmény elvileg azon a megközelítésen alapul, hogy az ajánlatkérő alkalmazásában álló szakemberek támogassák a közbeszerzési eljárások lebonyolítását. A faksz-ok közül arányaiban kevesen kérték azonban az áksz-névjegyzékbe vételüket, és kialakult egy olyan visszaélészerű gyakorlat, hogy az áksz-jegyzékbe felvételt kért szakemberek csak heti pár órában dolgoznak egy-egy ajánlatkérőnél, és mellette a közbeszerzési piacon működnek közbeszerzési szakértőként, kihasználva az áksz-minősítésből adódó előnyöket.

Nem vitatható, hogy meglehetnek az előnyei annak, ha az ajánlatkérő alkalmazásában álló közbeszerzési szakemberek is jelentősebb szerephez jutnak a közbeszerzési feladatok ellátásában, de sok esetben a külső szakember bevonása lehet a szakmailag megfelelőbb vagy gazdaságilag racionálisabb megoldás az ajánlatkérő számára.

### 37. sz. ajánlás

#### 37.1 sz. ajánlás – A közbeszerzési szakma megújítása – alkalmazott és külső szakértők

A Hatóság ezért az európai uniós professzionalizációs irányzattal jobban összeegyeztethetőnek tartaná, ha a két rendszer ötvözésre kerülne a szakma megújítása során: a rendszeresen közbeszerző ajánlatkérők többet dolgozhatnak az alkalmazásukban álló közbeszerzőkkel, azonban továbbra is elérhetőek lennének „szabadúszó” közbeszerzési tanácsadók is, akik bevonása indokolt lehet akár a közbeszerzés, akár az ajánlatkérő sajátosságai miatt (például az adott szakember a tárgyi közbeszerzés szakértője, vagy az ajánlatkérő – méretére vagy finanszírozására tekintettel – csak esetenként köteles alkalmazni a közbeszerzési törvényt).

#### 37.2 sz. ajánlás – A közbeszerzési szakma bővítése, az elismert gyakorlatok új alapokra helyezése

**A Hatóság álláspontja szerint továbbá – amint azt már a 2024. éves integritásjelentésében is kiemelte – szükséges lenne a közbeszerzési szakértők körének bővítése:** a jelenlegi, főszabály szerint csak az ajánlatkérői oldalon végzett bonyolítói tevékenységen túl az ajánlattevői oldalon szerzett közbeszerzési szakértői gyakorlat elismerése is fontos és indokolt lenne, az ellenőrzési és egyéb szakértői típusú gyakorlat elfogadása mellett. Ez túl azon, hogy **segítené az ajánlattevői oldalon részt vevő szakemberréteg megerősödését, tapasztalatának elismerését, hozzájárulhatna az ajánlattevők közbeszerzési eljárásokban való eredményesebb részvételéhez.** Ez a megközelítés segíthetné az összeférhetetlenségi helyzetek hatékonyabb elkerülését is, így módon hozzájárulhatna a közbeszerzési integritás fokozásához.

A Hatóság ajánlja azt is, hogy a közbeszerzési végzettséget, képzettséget szerző szakemberek – közbeszerzési szakjogászok, menedzserek, közbeszerzési tanácsadók, referensek és szakreferensek stb. – is felkerülhessenek a megújított közbeszerzési szakértői névjegyzékbe.

A névjegyzékben szerepelhetne a szakértők szakterülete, közbeszerzési gyakorlatának jellege, időtartama, a közbeszerzési és egyéb képzettsége, végzettsége. A feltüntetett információk alapján az ajánlatkérők, illetve a gazdasági szereplők választhatnának a szakemberek, cégek közül, amennyiben nem, vagy nem kizárólag az alkalmazásukban álló szakemberrel kívánnák megoldani az adott közbeszerzési feladatot.

**38. sz. ajánlás** – A képzési rendszer új alapokra helyezése, a képző intézmények körének bővítése

A professzionalizáció elősegítése, a szakemberek szakmai fejlődésének támogatása érdekében a névjegyzékbe kerülő szakemberek részére indokolt lenne továbbképzési kötelezettségek rögzítése, és ennek körében bizonyos témakörök (pl. stratégiai közbeszerzések, integritás, piacfelmérés, beszerzési ismeretek, projektmenedzsment stb.) kiemelt kezelése. A rendszeres továbbképzési kötelezettség garanciát jelenthetne arra is, hogy a közbeszerzési szakemberek folyamatosan figyelemmel kísérjék a közbeszerzési jogszabályváltozásokat és a joggyakorlat alakulását.

A Hatóság a jelenleginél szélesebb körben javasolja biztosítani az oktatásszervezők, civil szervezetek, egyesületek stb. számára a közbeszerzési képzések szervezésének lehetőségét, természetesen a közbeszerzésekért felelős miniszter által meghatározott, kötelező témakörök és követelmények figyelembevételével. A továbbképzési kötelezettség elmulasztása változatlanul a névjegyzékből való törlést vonhatná maga után.

A Hatóság valamennyi, a névjegyzéken szereplő szakember részére indokoltnak tartja a jogorvoslati eljárásokban a képviselői jog biztosítását.

**39. sz. ajánlás** – Az átmeneti időszakra vonatkozó szabályozás kialakítása

A közbeszerzési szakma fentebb ismertetett átalakítása megfelelő előkészítést igényel, ezért a közbeszerzési eljárások és jogorvoslatok zökkenőmentes alkalmazása, bonyolítása érdekében a Hatóság indokoltnak tartja a faksz-jogosultság meghosszabbítását 2026. december 31-éig, valamint a faksz-, illetve áksz-jogosultságok egyidejű kivezetését javasolja. A jogosultsági rendszerek megszüntetéséhez kapcsolódóan a Hatóság kiemelten fontosnak tartja a faksz-ok és áksz-ek korábbi szakértői tevékenységével

kapcsolatos felelősség érvényesíthetőségének fenntartását, adott esetben ennek érdekében a szükséges jogszabályváltozások elfogadását.

A Hatóság aggályosnak látja azt a helyzetet, hogy a faksz-intézmény tervezett megszüntetése miatt a faksz-ok köre már az áksz-jogosultság bevezetése óta zárt, azaz a közbeszerzési szakértők már nem kérhetik a faksz-névjegyzékbe való felvételüket, így nem is végezhetnek faksz-tevékenységet. Ugyancsak aggályos, hogy a váltás időpontjában a névjegyzékben szereplő faksz-oknak az átmeneti időszakban már nem kellett a jogosultságukat meghosszabbítaniuk vagy képzési kötelezettségnek eleget tenniük.

A Hatóság a közbeszerzési szakértői, illetőleg jogi tevékenység tekintetében fontosnak tartja, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó költségek racionalizálása érdekében az indokolt körben és mértékben kössenek szerződéseket, a párhuzamosságokat kerüljék a megbízások tekintetében. A szakmai szempontok és a verseny megfelelő érvényesülése, illetőleg a visszaélések megakadályozása érdekében a Hatóság indokoltnak tartja a közbeszerzési tevékenység tekintetében az ügyvéd és nem ügyvéd közbeszerzési szakértők tekintetében azonos szerződéskötési szabályok, értékhatárok, kivételek érvényesítését.

### **A közbeszerzési szakértők felelőssége**

A Hatóság az ellenőrzései során több esetben olyan jogsértéseket azonosított, amelyek kapcsán felmerült az érintett közbeszerzési eljárásokban közreműködő közbeszerzési szaktanácsadók etikai, fegyelmi, illetve büntetőjogi felelőssége. A Hatóság az előzőek kapcsán hiányosságnak tartja, hogy a közbeszerzési szaktanácsadók tekintetében nem létezik sem olyan etikai, illetőleg fegyelmi szabályzat, sem olyan kijelölt fórum, amely – például az ügyvédi kamarához hasonlóan és annak szabályzataihoz hasonlóan – alkalmas lenne a megfelelő következmények érvényesítésére.

**40. sz. ajánlás** – A közbeszerzési szakértői szakmai szervezet megújítása, a közbeszerzési szakértők felelősségének érvényesítése

A Hatóság – a 2024. évben tett ajánlását fenntartva, a közbeszerzési szakma reformja esetén is – javasolja ilyen fórum kijelölését. A Hatóság indokoltnak tartja továbbá a közbeszerzési tanácsadók szakmai szervezetének valódi – a kormánytól független – szakmai szervezetté alakítását, a testület tagjaira vonatkozóan átlátható kiválasztási szempontok kialakítását és érvényesítését.

A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési rendszer minőségi javulása elképzelhetetlen a szakmai szerepek és felelősségi viszonyok **tudatos újrendezése nélkül**.

### **A közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem biztosítása a közbeszerzési eljárásokban**

Az ajánlatkérő igényeinek megfelelő beszerzési eredmény eléréséhez nem csupán a közbeszerzési, hanem a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem biztosítása is szükséges.

Az ellenőrzési tapasztalatok alapján az ajánlatkérők gyakran mellőzhetőnek tartják a hozzáértő műszaki szakértők bevonását, ami számtalan problémát eredményez már a közbeszerzési eljárásban is (például a közbeszerzés tárgyának jogsértő vagy nem megfelelő részletezettségű meghatározása), azonban még ennél is súlyosabb következmények jelentkezhetnek a közbeszerzési szerződés teljesítésének időszakában.

**41. sz. ajánlás** – A közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem megerősítése, névjegyzék létrehozása

A Hatóság az előzőekre figyelemmel – a közbeszerzési szakértelemhez hasonlóan – kiemelten fontosnak tartja a műszaki szakértelem tényleges biztosítását a közbeszerzési eljárásokban, és ennek érdekében a közbeszerzés tárgya szerinti szakértőkről is nyilvántartás vezetését, elérhetővé tételét.

## **2.9 További eszközök az ajánlattevők bizalmának elnyerésére**

A közbeszerzési rendszerben tapasztalható alacsony versenyszint egyik meghatározó, ugyanakkor gyakran alulértékelt oka a **gazdasági szereplők bizalmi deficitje**. A Hatóság tapasztalatai szerint számos potenciális ajánlattevő nem elsősorban kapacitáshiány vagy szakmai alkalmatlanság miatt marad távol a közbeszerzési piacról, hanem azért, mert a részvételt **kockázatosnak, kiszámíthatatlannak vagy gazdaságilag nem vonzó**nak ítéli meg.

Ez a jelenség különösen azokban a szektorokban erős, ahol a piaci szereplők számára alternatív értékesítési lehetőségek is rendelkezésre állnak, és ahol a közbeszerzési eljárásokban való részvétel többletköltségei – adminisztráció, jogi kockázatok, hosszú átfutási idők – nem állnak arányban a várható üzleti haszonnal. A bizalom hiánya így közvetlen hatással van a verseny intenzitására és végső soron az elért árakra.

A gazdasági szereplők bizalmatlansága nem elszigetelt egyedi tapasztalatokból, hanem a közbeszerzési rendszer **működési sajátosságaiból** is fakad.

A nemzetközi beszerzési szakirodalom<sup>24</sup> rámutat arra, hogy a gazdasági szereplők nem minden vevőt kezelnek azonos módon. A „**gazdasági szereplők részvételét ösztönző**” (supplier preferencing) **ajánlatkérői megközelítés** szerint a beszállítók tudatosan rangsorolják vevőiket aszerint, hogy azok mennyire kiszámíthatók, korrekt módon járnak el (beleértve azt is, hogy a közbeszerzési szerződések számláit határidőben kiegyenlítik), mennyire arányosak az elvárásaik, és milyen üzleti értéket képvisel a velük való együttműködés. Amennyiben egy ajánlatkérő – vagy általánosabban a közbeszerzési piac – a beszállítók szemében **alacsony vonzerővel bíró vevőként** jelenik meg, az a részvételi hajlandóság csökkenéséhez vezet.

A közbeszerzési eljárásokban való részvétel gyakran jelentős adminisztratív és jogi kockázattal jár. Ha ezek a terhek – ideértve a szerződéses feltételek körében alkalmazott kötbérmértékeket, valamint a további biztosítékokat is – nem állnak arányban a beszerzés volumenével, az üzleti kiszámíthatósággal, a gazdasági szereplők racionális döntést hoznak, amikor a részvételt mellőzik. Ugyanez irányadó arra az esetre, ha a közbeszerzési szerződések teljesítése vagy módosítása kapcsán a gazdasági szereplőknek – hibázás esetén – aránytalanul magas összegű bírságokkal kell számolniuk. Ez különösen érinti a kisebb és közepes vállalkozásokat.

A gazdasági szereplők bizalma szempontjából kulcsfontosságú, hogy az ajánlatkérők eljárási gyakorlata következetes és átlátható legyen. A bírálati szakaszban tapasztalt, korábban bemutatott versenytorzító gyakorlatok – például az aránytalan indokolási elvárások vagy a szelektív mérce alkalmazása, a bírálati szakasz elhúzása, bizonytalan sorsú közbeszerzési eljárások megindítása – hosszabb távon azt az üzenetet közvetítik, hogy az ajánlatkérők **nem partnerként**, hanem alárendelt pozíciójú kockázati tényezőként kezelik a beszállítókat.

---

<sup>24</sup> <https://www.cips.org/intelligence-hub/supplier-relationship-management/supplier-preferencing#item-block-2>

A Hatóság álláspontja szerint a gazdasági szereplők bizalmának helyreállítása nem pusztán jogi vagy kommunikációs kérdés, hanem **tudatos ajánlatkérői magatartást és szemléletváltást** igényel. A közbeszerzési rendszernek – a verseny élénkítése és a kedvezőbb árak elérése érdekében – törekednie kell arra, hogy a kiíró oldali szereplők a gazdasági szereplők számára **vonzó ügyfélként** jelenjenek meg.

Indokolt, hogy az ajánlatkérők már az eljárás előkészítése során mérlegeljék, mely feltételek segítik elő a gazdasági szereplők részvételét. Ide tartozik különösen:

- az arányos és indokolt alkalmassági követelmények alkalmazása,
- a túlzott adminisztratív terhek kerülése,
- kiegyensúlyozott, arányos szerződéses feltételek alkalmazása, valamint
- az eljárás átfutási idejének és kockázatainak észszerű keretek között tartása.

**42. sz. ajánlás** – A gazdasági szereplők részvételét ösztönző szemlélet alkalmazására vonatkozó segédanyag készítése

A Hatóság javasolja, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács bővítse a közbeszerzési eljárások előkészítésére vonatkozó útmutatót (2025. május 29.)<sup>25</sup> a gazdasági szereplők részvételét ösztönző ajánlatkérői szemlélet fentiekben részletezett szempontjaival.

---

<sup>25</sup> <https://kozbeszerzes.hu/media/documents/elokeszites-utmutato-mod-2025-0529.pdf>

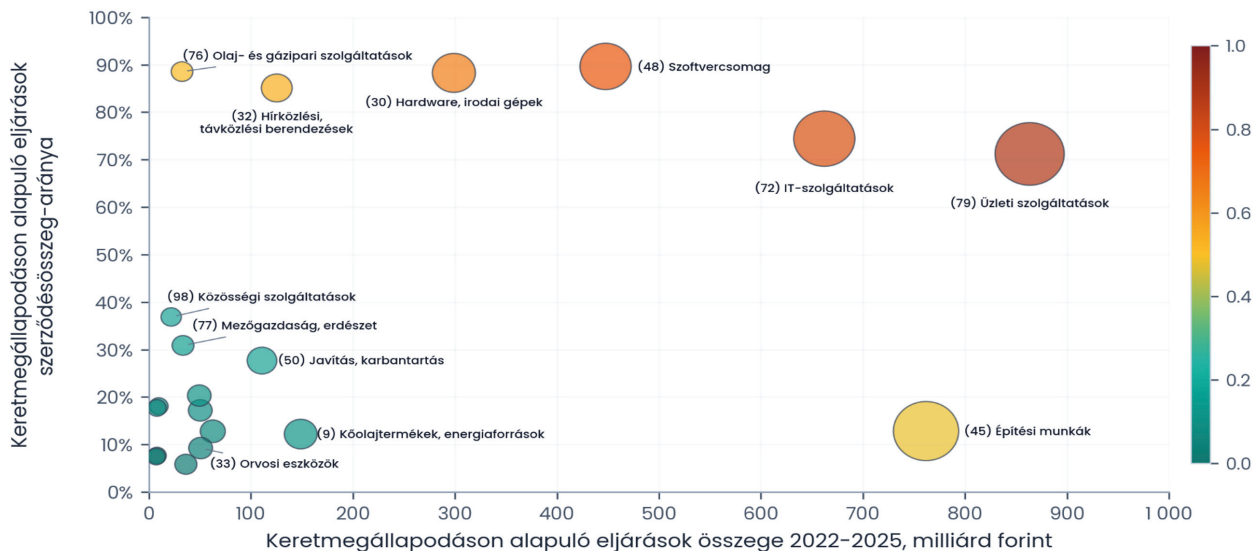
## 2.10. Központosított közbeszerzések és keretmegállapodások – előnyök, kockázatok és feltételek

### 2.10.1 Kiindulópont, fogalmak

Az Eufetv. 11. §-a alapján a Hatóság integritásjelentése tartalmazza a keretmegállapodások alkalmazására és az azok alapján megkötött szerződések gyakorlatára vonatkozó elemzést is.

Az elmúlt években a keretmegállapodások fokozódó térhódításának lehettünk tanúi: 2021 óta **folyamatosan növekszik a keretmegállapodások létrehozására irányuló eljárások darabszáma** az összes eredményes eljárás körében. Míg 2021-ben 9,7%-át, 2025-ben már 17,1%-át tették ki a keretmegállapodások az eredményes eljárásoknak, és a 2024. évhez képest is további, közel 3%-kal növelték az arányukat. Az érték szerinti arányuk ennél jóval jelentősebb: a keretrendszer 2026-ban publikált adatai szerintl a 2024-es visszaesést követően **2025-ben jelentősen, 25%-kal nőtt a keretmegállapodások érték szerinti aránya, az összes eredményes eljárásrészhez** viszonyítva így **59%-ot képvisel ezen eljárások összértéke.**

Az alábbi ábra mutatja, hogy hol vannak olyan, nagy szerződésösszegű területek, ahol a közbeszerzések döntően keretmegállapodásokként jelennek meg.



A buborékok nagysága arányos a szerződésösszeggel.

11. ábra: Keretmegállapodáson alapuló eljárások szerződésösszege termékcsoportok szerint (2022–2025)

A közbeszerzési piacra gyakorolt jelentőségük okán a Hatóság mindhárom éves integritásjelentésben kiemelten foglalkozott a keretmegállapodások gyakorlatával, ezen belül is a központosított közbeszerzések hazai gyakorlatával, amelynek hagyományosan eszköze a keretmegállapodás.

**Keretmegállapodás:** sajátos beszerzési módszer, amely alkalmas arra, hogy az ajánlatkérő adott időszakban felmerülő, adott tárgyú, jól paraméterezhető és visszatérő jellegű beszerzéseit rugalmas eljárás keretében lehessen megvalósítani.

Jóllehet keretmegállapodás megkötésére bármely ajánlatkérő részéről sor kerülhet, azonban a beszerzések nagy volumene miatt a közbeszerzések hatékonysága szempontjából **kiemelt jelentősége van a központosított közbeszerzések keretében kötött ilyen megállapodásoknak és a központi beszerző szervezetek hatékony működésének.**

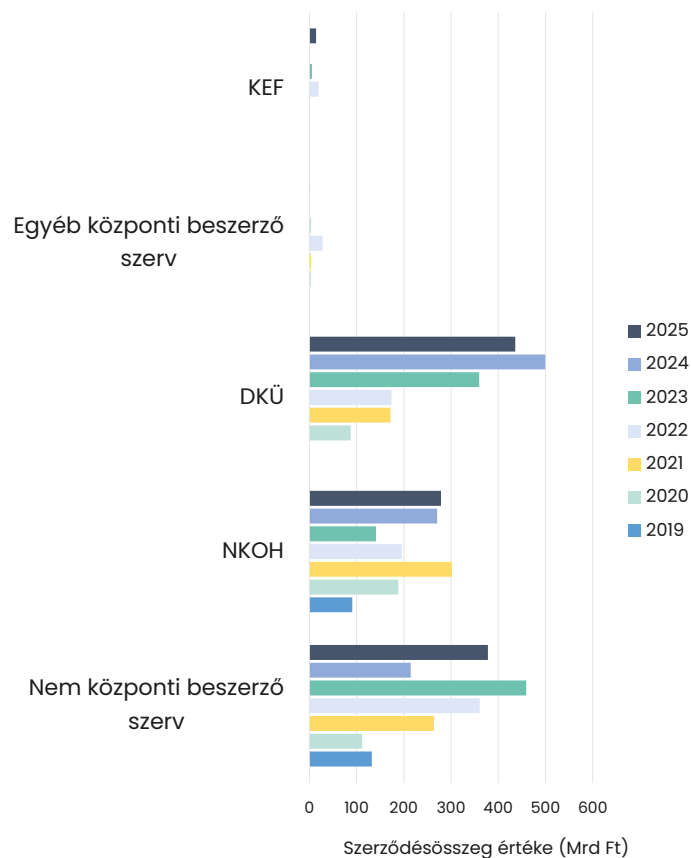
**Központi beszerző szerv:** a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet. A hazai közbeszerzési piacon több központi beszerző szervezet működik: ilyen a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (DKÜ), a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF), a Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKOH), a Védelmi Beszerzési Ügynökség (VBÜ) és a 2024-ben létrejött Kormányzati Képzésszervezési Központ (KKSZK).

**Központosított közbeszerzési eljárás:** a központi beszerző szervek által végzett tevékenység, amely során a központi beszerző szerv árukat, szolgáltatásokat rendel meg ajánlatkérők részére való továbbértékesítés céljából, illetve ilyen ajánlatkérők részére árubeszerzésre, szolgáltatás, építési beruházás megrendelésére irányuló szerződések, keretmegállapodások megkötése. A központosított közbeszerzési rendszer célja, hogy a kijelölt ajánlatkérői kör számára a visszatérő jelleggel felmerülő, azonos felhasználási célú és azonos (hasonló) műszaki, gazdasági vagy egyéb tulajdonságokkal rendelkező termékeket és szolgáltatásokat egy egységes közbeszerzési eljárás keretében lehessen beszerezni és a felmerülő igényeket rugalmas eljárásban lehessen kezelni.

## 2.10.2 Központosított közbeszerzések jelentősége

A központosított közbeszerzések keretében megvalósuló nagy volumenű árucseré, a központosított közbeszerzésekbe korlátozott számban bekapcsolódni képes potenciális gazdasági szereplők, illetve az ilyen közbeszerzések eredményeként jellemzően hosszabb időre kötött keretmegállapodások okán **kiemelt jelentősége van a központosított közbeszerzési rendszer szabályos, hatékony és átlátható működésének.**

A 2020–2025 között **több mint 2930 milliárd forintot kezelő központi közbeszerző szervek prudens működése és a központosított közbeszerzési rendszer hatékonysága** ezért **kulcsfontosságú** az állami források hatékony felhasználása során.



12. ábra. A központi beszerző, illetve az e körbe nem tartozó szervezetek keretmegállapodáson alapuló szerződésállománya (2019–2025)

A közbeszerzésekben betöltött meghatározó szerepe, a **közbeszerzési piac működésére** és annak **szereplőire gyakorolt hatása**, a benne rejlő **meztakarítási potenciál**, illetve nem utolsósorban a központi közbeszerzési rendszerekben jellegükből **fakadóan benne rejlő magas működési kockázatok** okán az **Integritás Hatóság** valamennyi éves integritásjelentésében kiemelten foglalkozott a témakörrel, és számos javaslatot fogalmazott meg a Kormány és a szabályozás számára.

A közbeszerzések **központosítása elterjedt gyakorlat az OECD-országokban**, amelyet a közbeszerzések hatékonysága és eredményessége növelésére szolgáló fontos eszközként tartanak számon. Ugyan a központosítás számos előnnyel járhat, **hatékonyan, megfelelő kontrollmechanizmusok beépítésével** kell végrehajtani, hogy a kereslet, a beszerzési igények összevonásából származó előnyök valóban érvényesülni tudjanak.

A kérdés nem az, hogy szükség van-e a közbeszerzések központosítására, hanem hogy arra **milyen mértékben, milyen feltételekkel és milyen kontrollokkal működtethető hatékonyan** és tartható fenn, hogy a központosítással járó előnyök kiaknázhatóak legyenek.

**Megfelelő ellenőrzés, kontrollok hiányában** a központosított közbeszerzési rendszereknek tulajdonított előnyök helyett – mint például a költséghatékony működés vagy az ellátásbiztonság – **a rendszer hátrányai válhatnak dominánssá**, mint a piackorlátozás, a túlárzás vagy a korrupció.

#### **43. sz. ajánlás – Központosított közbeszerzési rendszerek tekintetében a kontrollmechanizmusok erősítése**

A Hatóság **ajánlja** ezért a **már meglévő kontrollok**, így például az egyes központi beszerző szervezetek által működtetett **belső kontrollok megerősítése mellett a rendszer sajátosságaira tekintettel kialakított ellenőrzési rendszer kialakítását**.

### **2.10.3 A Hatóság központosított közbeszerzési rendszerekre vonatkozó javaslatainak összegzése**

A **Hatóság** a 2022–2024. évre vonatkozó éves integritásjelentéseiben a központosított közbeszerzésekkel kapcsolatban megfogalmazott javaslataival **következetesen azt az álláspontot képviselte**, hogy – különösen a jelenlegi működés mellett – a központosított közbeszerzések **fokozott integritáskockázatot jelentenek: versenyszűkítő, egyben árnövelő kockázatot hordoznak**.

A Hatóság által végzett elemzések és az elmúlt három évben megfogalmazott javaslatok alapján az a következő főbb jellemzőkkel bíró kép rajzolódik ki:

- a központi közbeszerzés jelenlegi működése nem kellőképpen átlátható;
- a központosított beszerzések strukturálisan versenyszűkítő és piackoncentrááló hatásúak;
- a sok egymás mellett működő központosított alrendszerrel kapcsolatban nem teljesül az adattranszparencia;
- nem állnak rendelkezésre adatok a központosított közbeszerzés teljesítményének mérésére;
- nem állnak rendelkezésre adatok a központosított közbeszerzés költséghatékonyságával kapcsolatban.

A Hatóság által jelzett összetett kockázati térkép ellenére a kockázatok kezelésében az elmúlt években érdemi, rendszerszintű előrelépés nem történt, sőt bizonyos tekintetben romlottak a tendenciák. Ajánlásaink túlnyomó többsége nem került a kormány által elfogadásra – néhány kisebb, technikainak tekinthető és érdemi beavatkozást nem igénylő javaslattól eltekintve –, illetve a tudomásulvétel szintjén maradt vagy a beavatkozást nem igénylő kategóriába került.

A megfogalmazott javaslatok ellenére nőtt a központi beszerző szervezetek száma – a 2024-ben létrejött Kormányzati Képzésszervezési Központ (KKSZK) –, nőtt a központosított közbeszerzések volumene, a központosított körbe vont termékek és szolgáltatások köre, mindemellett pedig tovább nőtt a közbeszerzések koncentrációja.

### A Hatóság ajánlásainak áttekintése

A Hatóság elmúlt években kidolgozott javaslatai alapján a központosított közbeszerzésekkel kapcsolatban egy viszonylag **konzisztens problématerkép rajzolható fel**, amelynek a főbb jellemzőit a 3. pontban összegeztük. A javaslatok megfogalmazása során mindenekelőtt a probléma feltárása volt az elsődleges kiindulási pontunk. Ennek során az alábbi **főbb kockázatokat** azonosította a Hatóság:

- a központosított közbeszerzések nagy értékűek, ezért korlátozott számú ajánlattevő képes részt venni azokban;

- hosszabb időre jönnek létre, ezért lezárják az ajánlattevők előtt a piacot, és a keretmegállapodásos modell miatt a belépés lehetősége korlátozott;
- egy ajánlattevős keretmegállapodások magas aránya;
- nem csak jól sztenderdizálható termékkörök szerepelnek a központi beszerző szervezetek portfóliójában;
- információs aszimmetria jellemzi a területet: a központi beszerző szervezetek által lefolytatott keretmegállapodásos eljárások második, EKR-en kívül lefolytatott részében a megvalósított beszerzési igényekről (versenyújranyitások és közvetlen megrendelések) nem, vagy csak korlátozott adatok érhetők el;
- az adatok több platformon állnak rendelkezésre, nem biztosított az EKR-rel való automatikus adatkapcsolat, ennél fogva a keretmegállapodások alapján megvalósuló közbeszerzések, egyedi szerződések nyilvánossága nem megfelelő;
- a központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának és általában véve a hatékonyságának a mérésére vonatkozó eszközök hiányoznak, illetve ilyen adatok nem állnak rendelkezésre.

A felsorolt főbb és azonosított kockázatok kezelésére a **Hatóság sokrétű megoldási megközelítést és javaslatokat dolgozott ki az évek során**. Az ajánlások között szerepeltek rendszerszintű beavatkozást igénylők, **kisebb jogalkotási lépéssel**, valamint a joggyakorlatnak irányt mutató, **a soft law eszköztárával kezelhető** intézkedési kezdeményezések egyaránt.

Ennek megfelelően a Hatóság az elmúlt évek alatt, a **központosított közbeszerzésekkel kapcsolatban megfogalmazott legfontosabb ajánlásai** – amelyeket továbbra is **változatlanul fenntart** – az alábbiak szerint összegezhetők.

### *Strukturális jellegű javaslatok*

Ebben a körben a Hatóság javaslatot tett a központosított körbe tartozó termékkörök vonatkozásában a közbeszerzés alkalmazása hatékonyságának felmérésére, illetve annak felülvizsgálatára, hogy indokolt-e a jelenleg négy központi beszerző szervezet által kezelt portfólió valamennyi elemére a központosított közbeszerzés fenntartása.

**44. sz. ajánlás** – A központosított körbe vont termékek felülvizsgálatának szükségessége

Fentiek alapján a Hatóság továbbra is ajánlja a jelenleg központosított körbe vont termékkörök felülvizsgálatát.

**45. sz. ajánlás** – A központosított rendszer alkalmazásának opcionálissá tétele

A Hatóság a központosított körbe vont termékkör indokoltságának felülvizsgálatáig megfontolásra ajánlja a központosított közbeszerzés opcionálissá tételét.

**46. sz. ajánlás** – A központi beszerző szervezetek számának és szerepének felülvizsgálata

A korábbi jelentésekben kifejtettek fenntartása mellett – a hatásköri kérdések tisztázása érdekében is – a **Hatóság megfontolásra ajánlja valamennyi központi beszerző szervezet fenntartásának indokoltságát.**

A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer (a továbbiakban: Teljesítménymérési Keretrendszer) 2025. évről szóló jelentésében a KKSZK kapcsán már maga is úgy foglalt állást, hogy indokolt felülvizsgálni a 2024-ben felállított KKSZK gyakorlatát, tekintettel arra, hogy egy aktív keretmegállapodással és egy dinamikus beszerzési rendszerrel rendelkeznek, amelyek alapján beszerzés megvalósítására nem került sor.

Ezzel párhuzamosan a Hatóság felvetette az intézmények tekintetében **az értékhatárra való tekintet nélkül kötelezővé tett központosított közbeszerzési eljárás** keretében történő beszerzési rendszer **felülvizsgálatát.**

**47. sz. ajánlás** – A központosított közbeszerzési eljárás alkalmazásának értékhatárhoz kötése

Ezzel összhangban a Hatóság szorgalmazza annak vizsgálatát, egyben ajánlja, hogy csak meghatározott értékhatár – például a nemzeti értékhatár – elérése esetén legyen kötelező a központosított közbeszerzés alkalmazása az intézmények számára.

Strukturális megközelítésű az a javaslat is, amely az **EKR-n kívül működő központi beszerzési portálok adatainak** az összekapcsolására, **EKR-be csatornázására vonatkozik**.

**48. sz. ajánlás** – A központosított közbeszerzési rendszerek adatainak integrálása

A korábbi években a Hatóság ezzel összefüggésben több ajánlással is élt. Fenntartja és továbbra is **ajánlja** annak vizsgálatát, hogy a **központosított közbeszerzések adatai egységes informatikai rendszerben** jelenjenek meg, **vagy az EKR-be legyenek integrálva**.

#### *Az átláthatóság fokozására és hatékonyságának mérésére vonatkozó javaslatok*

A Hatóság számos javaslatot fogalmazott meg a központosított közbeszerzési rendszerekben rendelkezésre álló adatok széles körben való hozzáférhetővé és elemezhetővé tételére. Ezek között szerepeltek **az adatok jobb minőségére, elérhetőségére, részletezettségére** – például a központi beszerző szerv által kötött keretmegállapodások második részében kötött egyedi szerződések gazdasági szereplők közti megosztására, az eljárások második részében elért árak, vagy a közvetlen lehívások –, adatainak közzétételére **vonatkozó javaslatok** éppúgy, mint a **beszerzések tematikus elemzésére és letölthető formában történő elérhetővé tételére vonatkozó felvetések**.

**49. sz. ajánlás** – A központosított közbeszerzési rendszerekben megvalósuló közbeszerzések adatainak többkomponensű és széles körű nyilvánossá tétele

A Hatóság – fenntartva a korábbi években tett javaslatait e körben – ajánlja, hogy a nyilvánosság és az átláthatóság erősítése érdekében megismerhetővé kell tenni a központi beszerző szervezetek által kötött keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek alapján kötött egyedi szerződések adatait, illetve odaítélésének egyes gazdasági szereplők közötti megosztásával kapcsolatos adatokat, ideértve azok számát és értékét. Az egyedi szerződésekkel kapcsolatos adatok közzétételének rendjét valamennyi központi beszerző szervezet tekintetében egységes rend szerint kell előírni, ugyanis az egyes beszerző szervezetek eltérő rendet követnek, melynek eredményeként számos szerződés nem jelenik

meg az adatbázisban. Nem elegendő továbbá a szerződött összértékek feltüntetése: biztosítani szükséges a keretmegállapodásokon alapuló eljárásokban elért egységárak megismerhetőségét, elemezhető módon történő hozzáférhetővé tételét.

**50. sz. ajánlás** – A központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának felmérése

A Hatóság **valamennyi éves integritásjelentésben következetesen azt képviselte**, hogy a központosított közbeszerzési rendszerek **objektív alapokon nyugvó megítéléséhez elengedhetetlen, hogy e rendszerek hatékonyságának felmérésére célzott vizsgálatok keretében kerüljön sor.**

#### 50.1 ajánlás

Ennek részeként szorgalmazta és továbbra is ajánlja olyan módszerek, standardok kialakítását, amelyek lehetővé teszik a központosított közbeszerzések keretében elért árak értékelését, a költséghatékonyság felmérését.

Azzal együtt, hogy a közbeszerzések hatékonyságának mérése összetett feladat és sok komponensű, nem elvitatható, hogy a hatékonyság mérésére szolgáló rendszer lényegi elemét képezik a közbeszerzési rendszer költséghatékonyságára vonatkozó adatok is. Ennek részét képezik a központi beszerző szervezeteknek fizetett díjak is.

#### 50.2 ajánlás

Ebben a körben a **Hatóság fenntartja korábbi ajánlását** arra vonatkozóan is, hogy **jelenlegi, százalékos formában meghatározott, a központi beszerző szervezet szolgáltatásáért fizetendő díjak tekintetében indokoltnak tartja a díjszabás felülvizsgálatát** – a központi szervek működési költségeire is tekintettel –, továbbá a **nominálisan meghatározott felső értékkorlát bevezetését**. A kérdéskörhöz kapcsolódóan a Hatóság álláspontja szerint nem lehet indokolt olyan beszerzési igények ajánlatkérőktől való elvonása és a központi beszerző szerv általi megvalósítása, amelyekhez a központi beszerző szerv nem rendelkezik a megfelelő „házon belüli” szakértelemmel (ideértve a közbeszerzési és a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet is).

Nemzetközi példák igazolják, hogy a központi beszerző szervek a méretgazdaságosság és ellátásbiztonság mellett is működhetnek költséghatékonyan, kedvezőbb ár-érték arányt elérve a források felhasználásakor.

A költséghatékonyság felmérésére és általában a központosított közbeszerzési rendszerek hatékonyságának elemzésére tett javaslataink nem értek célt.

E javaslatcsomagból egyedül – amint az több európai uniós tagállambeli központi beszerző szervezet gyakorlatának is a részét képezi – az ún. **„ügyfélelégedettség” kialakításra** vonatkozó javaslatunk talált elfogadásra. Ezzel kapcsolatban döntés született arról, hogy a központosított közbeszerzést **igénybe vevő intézmények visszajelzéseinek mérésére alkalmas rendszer** kerüljön kialakításra.

A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv 2025. évi felülvizsgálatáról szóló 1086/2025. (III. 31.) Korm. határozat olyan **elégedettségmérési rendszer kialakítását tűzte ki célul**, amely keretében a központosított közbeszerzési rendszert igénybe vevő ajánlatkérők a központi beszerző szerveken keresztül történő beszerzéseiket követően lehetőséget kapnak egy webes felületen az általuk igénybe vett szolgáltatás értékelésére. A Hatóság adatbekérésére a kérdőív tartalma ugyan rendelkezésre áll, azonban a beérkezett válaszokról a Hatóság nem rendelkezik információval.

### *A központosított közbeszerzések szabályainak korrigálására, gyakorlatára vonatkozó javaslatok*

A központosított közbeszerzésekben eredendően benne rejlő – a fentiekben már vázolt – kockázatok mederben tartásához elengedhetetlen, hogy a szabályozás megfelelő el-  
lensúlyokat tudjon képezni szükség esetén.

Jóllehet a jogszabályi keret a központosított közbeszerzések tekintetében megfelel az uniós elvárásoknak, követi azt, a problémák jellemzően e téren is a jogalkalmazói gyakorlatokban gyökereznek.

E joggyakorlatbeli problémák kezelésére is **számos javaslatot fogalmazott meg a Hatóság**. A javaslatok között szerepelt a **keretszámok növelésére**, illetve az alkalmazott gyakorlat felülvizsgálatára irányuló javaslat, a **részajánlat alkalmazására vonatkozó gyakorlat felülvizsgálata**, illetve az **egy ajánlattevős keretmegállapodás** esetén a **keretszám indokláshoz kötésére** vonatkozó felvetés is. A Hatóság a joggyakorlatot terelő javaslatok körében **komplex javaslatot** fogalmazott meg a keretmegállapodás alternatíváját jelentő, de a verseny szempontjainak sokkal inkább megfelelő **dinamikus beszerzési rendszerek előtérbe helyezésének, népszerűsítésének fontosságára**.

**51. sz. ajánlás** – A központosított közbeszerzések során alkalmazott beszerzési módszerek szabályainak pontosítása, kiegészítése

**51.1 sz. ajánlás** A Hatóság továbbra is fenntartja az ebben a körben tett ajánlásait: így a **keretszám indokoláshoz kötésének szükségességét.**

**51.2 sz. ajánlás** A Hatóság ajánlja az egy ajánlattevős keretmegállapodások korlátozását, minimálisan meghatározott értékhatár felett.

A Hatóság szorgalmazza és ajánlja további elemzések elvégzését annak megállapítására, hogy jellemzően milyen jellemzőkkel bíró piacokon, mely beszerzési tárgykörökben alkalmazzák a kiírók az egy ajánlattevős keretmegállapodásokat, és mi ennek az indoka.

**Dinamikus beszerzési rendszerek (DBR):** a DBR-ek az ajánlatkérők gyakran felmerülő igényeinek megvalósítását szolgáló, teljes körű elektronikus folyamatokat takarnak. A keretmegállapodásokhoz hasonlóan rugalmas beszerzési módszerről van szó, és az alkalmazása mellett szóló érv az is, hogy – a keretmegállapodástól eltérően – a DBR-hez annak teljes időtartama alatt folyamatosan csatlakozhatnak azok a gazdasági szereplők, amelyek megfelelnek az ajánlatkérő által támasztott alkalmassági kritériumoknak.

A **Hatóság** DBR-ekre vonatkozó **javaslatai kapcsán** az 1086/2025. (III. 31.) Korm. határozatban intézkedés született arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útján gondoskodjon a Tanács **dinamikus beszerzési rendszerről szóló útmutatójának aktualizálásáról és kiegészítéséről**, kitérve különösen a verseny javításának eszközeire vonatkozó iránymutatásokra. A Közbeszerzési Hatóság 2025 októberében adta ki a felülvizsgált és – többek között – az Integritás Hatóság észrevételeinek figyelembevételével – kiegészített útmutatóját a DBR-ek alkalmazásáról.

Tekintettel arra, hogy a Hatóság a központosított közbeszerzési rendszerekről szóló elemzésének visszatérő elemét képezte az integritásjelentésekben annak a gyakorlatnak a felülvizsgálatára vonatkozó javaslat és kritika, hogy a központi beszerző szervezetek – különösen a KEF gyakorlatára jellemző ez – a DBR eredményeként keretmegállapodásokat kötnek, a hivatkozott tanácsi útmutató kiegészült egy erre vonatkozó résszel. Ez a **DBR keretében** az ajánlattétel eredményeként **keretmegállapodás megkötését csak nagy körültekintéssel** javasolja, ha ezzel az ajánlatkérő biztosan nem sérti meg a Kbt. alapelveit. DBR keretében a keretmegállapodás megkötésével a dinamikus beszerzési rendszer ugyanis éppen a **dinamikus jellegét, nyitottságát veszíti el.** Az útmutató kiemeli, hogy

kifejezetten kerülendők azok a megoldások, amelynek eredményeként csupán egyetlen ajánlattevővel kerül sor a keretmegállapodás megkötésére, amint az is, hogy a keretmegállapodást a DBR teljes időtartamára, vagy annak teljes mennyiségére kössék meg a felek.

**51.3 sz. ajánlás** Tekintettel arra, hogy az ajánlásban foglaltak alkalmazása nem kötelező, **a Hatóság javasolja annak kizárását, hogy DBR eredményeként keretmegállapodást lehessen kötni**, de minimálisan azt, hogy ha erre mégis sor kerül, legyen korlátozva az ilyen keretmegállapodás időtartama.

A Hatóság – egyebek mellett – javaslatokat fogalmazott meg a keretmegállapodásokon belül alkalmazott eljárástechnikákkal kapcsolatban, és a közvetlen megrendelést és a verseny újraindítását egyaránt lehetővé tevő vegyes modellek gyakorlatának felülvizsgálatára, mélyebb elemzésére.

#### *A továbblépés lehetséges irányai a központosított közbeszerzések előnyei mentén*

Amint arról már szó esett, a közbeszerzések központosítása elterjedt gyakorlat az Európai Unió tagállamaiban, és számos előnnyel járhat.

Az uniós modellek és a jó gyakorlatok minél átfogóbb megismerése és azoknak a hazai gyakorlatba való becsatornázása érdekében a Hatóság az OECD-vel együttműködési megállapodást kötött, amelynek keretében – többek között – a központosított közbeszerzési rendszerek összehasonlító elemzését és jó gyakorlatait rögzítő OECD-riportot rendelt meg. A riport egyik fő üzenete, hogy a központi beszerző **szervezetek megfelelően kialakított jogi, ellenőrzési és teljesítménymérési környezetben jelentős hozzáadott értéket biztosíthatnak**. Ilyen például a hagyományosan, a modell mellett felsorakoztatott érvek között elsőként emlegetett **méretgazdaságossági megfontolás** – a beszerzések aggregálása révén a megrendelői pozícióban kedvezőbb árakat eredményez – a **professzionalizáció** fokozódása, jobb kapacitáskihasználás, **tranzakciós költségek csökkenése, egységesebb feltételek, ellátásbiztonság**, mindemellett a közbeszerzések központosítása alkalmat nyújt az állam **egyes stratégiai közbeszerzési céljainak** érvényre juttatására is, mint például a zöld közbeszerzési megfontolások.

### *Hatékonysági előnyök – feltételekhez kötötten*

A fentiekben említett, jellemzően a központosított közbeszerzési rendszereknek tulajdonított **előnyök** – fontos hangsúlyozni – **nem automatikusak**. Nagyban **függnek a központosítás során követett modelltől** kezdve (például kötelező vagy önkéntes alapú a központosított közbeszerzéshez való csatlakozás), a **megvalósítás konkrét konstrukcióján és központosított termékek körén** át az alkalmazott **jogi megoldásokig**, sok mindentől.

A központosított közbeszerzések **hatékony működésének alapfeltétele** ezért, hogy

- a központosítás megfelelő – lényegében jól sztenderdizálható – termék és szolgáltatáskörökre terjedjen ki;
- a rendszer képes legyen reagálni az árváltozásokra, a technológiai fejlődésre és az új szereplők belépésére;
- az alkalmazott jogi megoldások ne korlátozzák, hanem ösztönözzék a versenyt.

### *Verseny vs. koncentráció problémája*

A Hatóság központosított közbeszerzésekkel kapcsolatos elemzései azt mutatják, hogy a jelenlegi rendszerben a piaci koncentráció szintje magas. A nagy volumenű, hosszabb futamidejű keretmegállapodások következtében a beszerzések jelentős része szűk ajánlattevői körre koncentrálódik.

A **koncentráció rendszerszintű közbeszerzési kockázatot** jelent. A domináns piaci szereplők tartós jelenlétének káros következménye lehet, hogy

- csökkenti az árverseny intenzitását,
- növeli a túlárzás kockázatát,
- kiszolgáltatottá teszi az ajánlatkérőket és gyengítheti az ellátásbiztonságot.

A Teljesítménymérési Keretrendszer adatai alapján a központosított közbeszerzések keretében **lebonyolított eljárások értéke magas**, azonban ez **nem társul magas versenyintenzitással**. A központosított közbeszerzések súlyát és jelentőségét jól szemlélteti az az adat, mely szerint a DKÜ, az NKOH és a KEF által működtetett központosított közbeszerzési rendszerekben a 2025. év során **összesen több mint 200 milliárd forinttal nőtt** az intézmények által **megkötött szerződések összértéke** a megelőző évhez képest.

A központosított közbeszerzési eljárások egyik leginkább **kritikus pontja az egyajánlatos keretmegállapodások aránya**. Túl azon, hogy az aktív keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek száma folyamatosan emelkedő – jelentős arányban 2025-ben a KEF esetében – tendenciát mutat, az **aktív keretmegállapodások több mint 30 százaléka** (az összesen 352 darabból 111 darab) **egy gazdasági szereplővel** került megkötésre

Míg a DKÜ tekintetében tovább csökkent az egy gazdasági szereplővel megkötött, aktív keretmegállapodások aránya – jöllehet a DKÜ összesen 4 db ilyen keretmegállapodással rendelkezik –, a KEF esetében lényegesen nőtt az egy ajánlattevős keretmegállapodások darabszáma (mintegy 35%-kal), míg az NKOH tekintetében korábbi kedvezőtlen gyakorlatban nem történt változás, továbbra is valamennyi aktív keretmegállapodása egy gazdasági szereplővel került megkötésre.

Tekintettel arra, hogy a központosított közbeszerzéseken belül továbbra is magas az egy ajánlattevős közbeszerzések aránya, továbbá a többszereplős keretmegállapodások döntő többségében sem realizálódik valós verseny, mert azok közvetlen lehívással teljesülnek, indokolt a jelenlegi rendszer felülvizsgálata.

## **52. sz. ajánlás** – A verseny újraindításának kötelezővé tétele

Akár rövid távon is megvalósítható lehet, ezért a **Hatóság ajánlja a keretmegállapodásos eljárások második részében a verseny újraindításának** – akár meghatározott feltételek mellett történő – **kötelezővé tételét**.

## **53. sz. ajánlás** – A keretmegállapodások időtartamának felülvizsgálata

A versenyre élénkítőleg hatna az is, amennyiben a hosszabb időre megkötött keretmegállapodásokat – amelyek rugalmatlanabbak a piaci változásokra, technológiai fejlődésekre – felváltanák a rövidebb futamidőre szóló keretmegállapodások.

### *A központosítás ösztönzőinek újragondolása – verseny a központi rendszeren belül*

A Hatóság korábbi éves integritásjelentésében javaslatot tett a **kötelező jellegű központosított közbeszerzési rendszer** működésének **felülvizsgálata** körében arra, hogy **csak meghatározott értékűszög felett legyen** az intézmények számára **kötelező** annak igénybevétele, illetve, hogy megfontolásra érdemes a központosított közbeszerzés kötelező jellegének felülvizsgálata.

A Hatóság álláspontja szerint a központosított beszerzések jelenlegi rendszere ugyanis nem teremt megfelelő ösztönzőket a központi beszerző szervezetek számára arra, hogy versenyképes árakat és feltételeket biztosítsanak. A kötelező igénybevétel önmagában csökkenti annak kényszerét, hogy a központi rendszer a piaci alternatívákkal összevetve is vonzó maradjon.

#### **54. sz. ajánlás** – A központi beszerző szervek versenyképességének ösztönzése

A Hatóság álláspontja tehát továbbra is az, ezért ajánlja olyan szabályozási modell kialakítását, amely:

- **bizonyos értékhatár alatt mentesíti** a központosított közbeszerzés hatálya alá tartozó szereplőket a központosított beszerzés **kötelező alkalmazása alól**, és
- kombinálja ezt azzal a megoldással, hogy – a jelenlegi szigorú megközelítéstől eltérően – több esetben lehetővé teszi a saját hatáskörben történő beszerzést.

Azzal együtt, hogy egy esetleges modellváltás esetén gondosan mérlegre kell tenni a várható előnyöket és az esetleges hátrányokat, azonban egy kombinált modell több pozitív hatással is járhatna. Nevezetesen:

- vélhetően ösztönözné a központi beszerző szervezeteket az árak és kondíciók folyamatos javítására,
- csökkenthetné a piaci koncentrációt, mindemellett
- erősítené a beszállítói oldalon is a versenyt.

### *Átlátható és adatalapú működés és a hatékonyság mérésére alkalmas rendszer kialakítása*

A központosított közbeszerzések **hatékonyságának működése kulcsfontosságú**. A Hatóság ennek fontos pillérének tekinti az **átlátható működést**, a **lehívási adatok** automatikus – nem pedig kérdőívek alapján történő – **közzétételét**, az **árak monitorozását**.

Amint arra már a korábbiakban kitértünk, a rendszer része kell hogy legyen, ezért a Hatóság kiemelten fontosnak tartja – az érintett szereplők bevonása mellett – a **hatékonyság mérésére alkalmas eszköz** kidolgozását, amely a visszacsatolások révén alkalmas lehet a rendszer hibáinak korrigálására.

A Hatóság álláspontja szerint a központosított beszerzések jövőbeli alakításának egyik kulcskérdése a **piaci koncentráció** tudatos **csökkentése**, valamint olyan **ösztönzők kialakítása**, amelyek a központi beszerző szervezeteket folyamatos **versenyképességre készítik**.

## **2.10.4 A központosított közbeszerzések adatainak elemzése**

A központi beszerző szervek szerepe a keretmegállapodásokon alapuló eljárásokban jelentős (további részletekhez lásd még a 6. fejezetet, a Mellékleteknél).

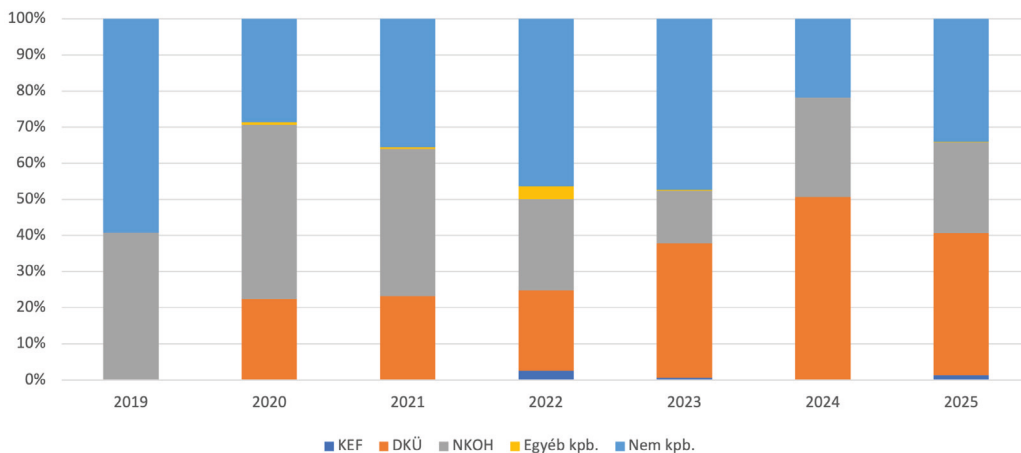
A következő táblázat a keretmegállapodáson alapuló eljárások szerződésösszegének nagyságrendjét mutatja a 2019–2025. években. (Az induló év, 2019 a központi beszerzési rendszer átfogó átalakításának, a DKÜ megalapításának időpontja.)

**Keretmegállapodások alapján létrejött KM2 szerződések száma és összege, a központi beszerző szervek típusa szerint (2019-2025.)**

Intézménytípus	2019			2020			2021			2022		
	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (md Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (md Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (md Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (md Ft)	részaránya (%)
1 KEF	3	0,1	0,04%	1	0,0	0,01%	-	-	-	7	19,6	2,52%
2 DKÜ	-	-	-	240	87,5	22,40%	396	171,7	23,18%	464	173,6	22,34%
3 NKOH	155	90,8	40,68%	228	188,2	48,20%	476	301,8	40,74%	442	195,8	25,18%
4 Egyéb központi beszerző szerv	-	-	-	3	2,9	0,75%	25	3,4	0,46%	24	27,8	3,58%
5 Nem központi beszerző szerv	1 119	132,3	59,28%	1 903	111,9	28,65%	2 325	263,9	35,62%	2 753	360,6	46,39%
<b>KM2 eljárások összesen</b>	<b>1 277</b>	<b>223,2</b>	<b>100,00%</b>	<b>1 775</b>	<b>390,6</b>	<b>100,00%</b>	<b>3 222</b>	<b>740,8</b>	<b>100,00%</b>	<b>3 690</b>	<b>777,4</b>	<b>100,00%</b>
Nem keretmegállapodásra irányuló eljárások összesen	18 695	3 182		16 483	3 284,4		17 528	4 436,2		17 319	4 724	
Intézménytípus	2023			2024			2025			2019-2025. összesen		
	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (md Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (md Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (md Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (md Ft)	részaránya (%)
1 KEF	6	5,4	0,56%	-	-	-	28	14,1	1,27%	45	39,2	0,76%
2 DKÜ	761	359,7	37,17%	444	499,4	50,69%	395	435,9	39,36%	2 700	1 727,8	33,28%
3 NKOH	266	141,1	14,58%	321	270,4	27,45%	345	278,6	25,16%	2 233	1 466,7	28,25%
4 Egyéb központi beszerző szerv	9	2,3	0,23%	18	0,9	0,09%	9	0,7	0,06%	88	38,0	0,73%
5 Nem központi beszerző szerv	2 354	459,3	47,46%	2 124	214,6	21,78%	2 102	378,0	34,14%	14 080	1 920,5	36,99%
<b>KM2 eljárások összesen</b>	<b>3 396</b>	<b>967,8</b>	<b>100,00%</b>	<b>2 907</b>	<b>985,3</b>	<b>100,00%</b>	<b>2 879</b>	<b>1 197,3</b>	<b>100,00%</b>	<b>19 146</b>	<b>5 192</b>	<b>100,00%</b>
Nem keretmegállapodásra irányuló eljárások összesen	17 857	3 125		15 927	3 638,4		14 186	2 788,7		103 809	22 389,9	

10. táblázat. KBSz keretmegállapodások (2019-2025)

Az egyes központi beszerző szervek által kezelt szerződésállomány éves megoszlását a következő ábra szemlélteti.



13. ábra. A keretmegállapodáson alapuló KM2 eljárások szerződésállományának megoszlása (2019-2025)

Az egyes évek adataiból látható, hogy 2020-tól kezdődően a három legnagyobb központi beszerző szerv (KEF, DKÜ, NKOH) KM2 eljáráson belüli szerződésösszeg-részesedése jóval meghaladta az 50%-os mértéket. Ez annak ellenére is egyértelmű, hogy a KEF által bonyolított eljárások szerződésösszegének csak a töredéke szerepel a fenti táblázatban.

Ennek oka, hogy a KEF által bonyolított ellátások legnagyobb tételei – beleértve a közszféra energiaellátását, gépjármű- és bútorszükségletének biztosítását, vagy például utazásszervezését is – nem szerepelnek az EKR nyilvános felületén, így bemutatásukra nincs lehetőség. Ezzel az adathiánnyal nagymértékben sérült a közbeszerzések nyilvánosságának jogszabályi előírása. A felsorolt termékcsoportokra vonatkozó szerződésösszeg 2019–2025 közötti időszakra becsülhető összege az energiahordozók (földgáz, szénhidrogének, villamos energia) nélkül is meghaladja az 500 milliárd forintot. Az energiahordozókat érintő közbeszerzések figyelembevételével pedig ennek 4–5-szörösét is elérheti.

A koncentráció és az átláthatóság hiánya (jelentős adathiány) mellett további tényezők is rámutatnak a központi beszerző szervek diszfunkcionális működésére. Ezek között említendő, hogy a magas kiadások nem támaszthatók alá a piaci árak és a mennyiségek vizsgálataival: ennek kalkulációja általában elmarad a központi beszerző szervek gyakorlatában.

Az NKOH kapcsán az adatelemzések egy speciális problémát is feltártak. Több alkalommal előfordult egy keretmegállapodás futamidejének lejártát követő „automatikus” megismétlődése, azonos kondíciókkal akár két alkalommal is. Tehát amennyiben a két szerződő fél bármelyike nem nyilvánította ki ellenkező szándékát, a lejáratot követő nap a keretmegállapodás ismét hatályba lépett, a korábban már lehívásra került több milliárd forintos összeg ismét elérhetővé vált<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Az EKR-ben megtalálható adatok szerint például a rendezvényszervezési tárgyú, 2019. évben kihirdetett, EKR000185952019 azonosító számú keretmegállapodás összege 30,00 milliárd forint, az ennek alapján 2019–2022. években megkötött szerződések együttes összege pedig 59,34 milliárd forint volt. A 2021. évi kommunikációs és rendezvényszervezési tárgyú, EKR000391162021 azonosító számú keretmegállapodás összege 8,00 milliárd forint, az ennek alapján megkötött 2021–2022. évi szerződések együttes összege pedig 23,96 milliárd forint volt.

## 2.11 Kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési megközelítés

### Helyzetelemzés

A közbeszerzési eljárások ellenőrzése jelenleg több, egymástól szervezetileg és módszertanilag is elkülönülő intézményi szereplő hatáskörébe tartozik.

Az ellenőrzési rendszerben jelentős párhuzamosságok figyelhetők meg, miközben az ellenőrzések túlnyomó többsége adminisztratív fókuszú, és elsősorban a formális jogszabályi megfelelés vizsgálatára korlátozódik.

Ez a megközelítés a Hatóság megítélése szerint nem alkalmas arra, hogy kiszűrje azokat a gyakorlatokat, amelyek a jogszabályok szó szerinti értelmezése alapján jogszerűnek minősülnek, ugyanakkor versenykorlátozó hatásúak, illetve korrupciós vagy integritási kockázatokat hordoznak. A korábbi fejezetekben bemutatott problémák – így a túlárzás, a bírálati szakaszban megvalósuló versenytorzítások, az összeférhetlenségi mintázatok vagy az ajánlattevői bizalom hiánya – jellemzően nem jelennek meg klasszikus jogsértésként, ezért a jelenlegi ellenőrzési logika mellett rejtve maradnak.

Mindez indokoltá teszi az ellenőrzési rendszer módszertani kiegészítését és megújítását.

A közbeszerzési eljárások vizsgálatára több ellenőrző szerv is hatáskörrel rendelkezik, és gyakran előfordul az is, hogy ugyanazon közbeszerzési eljárást több hatóság is ellenőrzi, különösen uniós források érintettsége esetén. A Hatóság megítélése szerint ezen párhuzamos ellenőrzések sok esetben nem eredményeznek arányosan hatékonyabb védelmet a jogsértések ellen, viszont jelentős erőforrás-felhasználással járnak, miközben a lényegi kockázatok azonosítása sok esetben elmarad.

Ezen ellenőrzések döntően dokumentumalapúak, manuálisak, és azt vizsgálják, hogy az eljárás megfelel-e a jogszabályi előírásoknak. Ez a megközelítés szükséges, de nem elegendő: nem képes azonosítani a jogszerű, de gazdaságilag indokolatlan, versenytorzító vagy integritási szempontból kockázatos, sok esetben közbeszerzési eljárásokon átívelően megjelenő mintázatokat.

A Hatóság álláspontja szerint a jelenlegi dokumentumalapú, manuális ellenőrzések mellett – azt semmiképpen nem kiváltva – szükséges egy adatalapú, folyamatos, valós idejű ellenőrzési rendszer bevezetése, valamennyi közbeszerzési eljárás vonatkozásában,

a finanszírozás forrásától függetlenül.

Ezen rendszernek az alábbi jellemzőkkel szükséges rendelkeznie:

- az eljárások lebonyolítását adminisztratív módon nem akadályozza;
- a háttérben, automatizált módon működik;
- lefedi a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszát;
- lehetővé teszi a közbeszerzési kockázatok közel valós idejű monitorozását;
- digitális eszközökkel (többek között gépi tanulási algoritmusokkal és mesterséges intelligenciával) támogatott adatelemzési eszközöket alkalmaz; és
- képes a kockázatok korai azonosítására.

A korrupciós és integritási kockázatok jelentős része már az eljárás megtervezésekor, a kiírás előkészítési szakaszában jól azonosítható adatelemzési módszerekkel. Ezért elsődleges fontosságú, hogy az ellenőrző szervezetek ezen kockázatokat minél korábbi szakaszban felismerjék és kezeljék.

Egy hatékony, a teljes közbeszerzési rendszerre kiterjedő kockázatelemzési rendszer kidolgozásához alapul szolgálhatnak a Hatóság saját módszertani és informatikai fejlesztései. A Hatóság részt vesz kedvezményezettként az Európai Unió Technikai Támogatási Eszköze (Technical Support Instrument – TSI) keretében az Európai Bizottság által finanszírozott projektben, amelyben a Hatóság szakmai megvalósító partnere az OECD. A projekt a „25HU01 – Development of the analytical capacities by introducing innovative data-driven systems to reduce irregularities related to the use of EU funds” („Az elemzői kapacitások fejlesztése innovatív, adatvezérelt rendszerek bevezetésével az EU-források felhasználásával kapcsolatos szabálytalanságok csökkentése érdekében”) elnevezést viseli. A TSI projekt célja a Hatóság elemző, kockázatértékelési és megelőző kapacitásainak megerősítése, és ennek körében különösen az uniós forrásfelhasználással összefüggő szabálytalanságok és integritási kockázatok korai azonosítása érdekében adatvezérelt elemzési módszertan és digitális eszközök fejlesztése.

## Ajánlások

**55. sz. ajánlás** – A kockázatelemzési szemlélet megalapozása

**55.1. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja átfogó folyamatfelmérésen és részletes hatásvizsgálaton alapuló elemzés elkészítését, amely:

- feltárja a jelenlegi ellenőrzési rendszerben fennálló párhuzamosságokat,
- azonosítja az ellenőrzési hézagokat, és
- javaslatot tesz a leghatékonyabb, leginkább kockázatorientált ellenőrzési modell kialakítására a közbeszerzési eljárások tekintetében.

**55.2. sz. ajánlás** – A Hatóság javasolja továbbá, hogy a Kormány biztosítson az Integritás Hatóság részére kockázatelemzési feladatainak ellátásához szükséges mértékben valós idejű és teljes, adatbázis szintű hozzáférést az EKR-hez.

## 2.12 Integritásvédelem a közbeszerzésekben

A közbeszerzési rendszer integritásának vizsgálata nem választható el a korrupció elleni küzdelem tágabb intézményi és működési kereteitől. A korábbi fejezetekben feltárt rendszerszintű diszfunkciók – a formális jogi megfelelés túlsúlya, a versenytorzító gyakorlatok, az összeférhetetlenségi kockázatok és az ajánlattevői bizalom hiánya – együttesen arra utalnak, hogy az integritásvédelem jelenlegi eszközrendszere nem képes érdemi, működésbeli változást kikényszeríteni. E fejezet célja ezért nem az egyes intézkedések részleteinek ismertetése, hanem annak átfogó értékelése, hogy a közbeszerzések területén a meglévő korrupcióellenes keretek miért maradnak a gyakorlatban korlátozott hatásúak, és milyen rendszerszintű okok akadályozzák az integritási elvek tényleges érvényesülését.

Az integritásvédelem és a korrupció elleni küzdelem értékelése szempontjából kiindulópontként a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) szolgálhat. A Stratégia 3. pontjában szereplő helyzetértékelés részletesen bemutatja ugyan az eddigi korrupcióellenes intézkedések és intézményrendszer főbb jellemzőit, ugyanakkor a doku-

mentum – elsősorban jelenségszintű leírásokra támaszkodva – csak korlátozott mértékben tárja fel a korrupciós jelenségek mélyebb, rendszerszintű kiváltó okait, amelyekből kellően célzott és hatékony intézkedések lennének levezethetők.

A rendelkezésre álló hazai és nemzetközi értékelések alapján az eddigi állami korrupcióellenes tevékenységek alacsony eredményességéhez rendszerszinten több, egymást erősítő körülmény járul hozzá:

- A meglévő szabályozás – így különösen az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerét szabályozó 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerét meghatározó 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet – alapszinten biztosítja ugyan a korrupció elleni küzdelem szervezeti kereteit, azonban az előírások gyakorlati alkalmazása számos esetben formális jellegű. A jogszabályi megfelelés biztosítása gyakran adminisztratív kötelezettségként jelenik meg: elkészülnek a belső szabályzatok, jegyzőkönyvek és jelentések, ugyanakkor az azokban rögzített elvek és követelmények nem, vagy csak korlátozottan épülnek be a mindennapi működésbe. Ennek következtében az integritási eszközök tényleges hatása a szervezeti folyamatokra sok esetben csekély.
- A korrupciós jelenségek bejelentésével járó személyes és szakmai kockázatok empirikus kutatások szerint jelentősek, a potenciális bejelentők egyik fő visszatartó tényezője pedig a megtorlástól – különösen az állásvesztéstől és karrierhátránytól – való félelem. E kockázatokkal nemcsak az érintett tisztségviselők és alkalmazottak számolnak, hanem általánosságban minden olyan személy, aki a szervezetben a visszaélések feltárásában vagy a bejelentési csatornák működtetésében érintett lehet. Noha a Stratégia (pl. 4.2.1., 4.2.2. pont) hangsúlyozza a bejelentők védelmének fontosságát, a tervezett intézkedések között nem jelennek meg kellő részletességgel azok a garanciák, amelyek ténylegesen érdemi védelmet biztosítanának a bejelentők számára.
- További nehézséget jelent, hogy az integritási és megfelelési tanácsadók szakmai támogatása és képzése csak részben intézményesült: bár a jogszabályok meghatároznak bizonyos végzettségi és gyakorlati követelményeket, egységes, minden szervezetre kiterjedő szakirányú képzési és minőségbiztosítási rendszer nem látható. Az állami szervek integritásjelentései és korábbi integritásfelmérései arra utalnak, hogy számos szervezetben az integritási infrastruktúra fejlettsége és az integritási kontrollokhoz rendelt humán erőforrások korlátozottak, ami azt valószínűsíti, hogy az integritási feladatok sok helyen nem önálló, stabil kapacitással rendelkező funkcióként jelennek meg.
- Az állampolgárok és a gazdasági szereplők (pl. a közbeszerzésben részt vevő ajánlat-

tevők) körében nem alakult ki kellő bizalom az iránt, hogy a korrupciós esetek bejelentése nem eredményez számukra hátrányos következményeket. E bizalomhiányt tovább erősíti az a percepció, hogy a bejelentések sok esetben nem vezetnek kézzelfogható, érdemi következményekhez, vagyis a bejelentők a „semmiért” vállalnak kockázatot. Ez a hatás jelentős visszatartó erővel bír mind a belső, mind a külső jelzések tekintetében.

- A bejelentő védelmével kapcsolatos hiányosságokon túlmenően hiányzik a korrupciós bűncselekmények proaktív hatósági felderítéséhez szükséges kockázatelemzési módszertan és tevékenység. A rendelkezésre álló adatok és értékelések arra utalnak, hogy a hatóságok korrupciós ügyekben ritkán folytatnak kifejezetten kockázatalapú, önálló kezdeményezésű vizsgálatokat, és a bejelentések nyomán induló eljárások száma is korlátozott.
- A korrupciós bűncselekményekkel szembeni büntetőjogi fellépés gyakorlata több nemzetközi és hazai értékelés szerint nem tekinthető kellően hatékonynak: a korrupciós ügyek relatíve kis számban jutnak el vádemelésig és jogerős bírósági döntésig, a nyomozások jelentős részét megszüntetik, illetve a vádemelések aránya alacsony. A hátrányos jogkövetkezmények tényleges kockázatának hiánya, illetve a felelősségre vonás csekély valószínűsége értelemszerűen nem bír elégséges visszatartó hatással a korrupciós magatartásokkal szemben.
- Az egyes szervezetek döntéshozói, legfőbb irányítói részéről általánosságban nem, vagy csak korlátozottan azonosítható személyes elkötelezettség az integritási elvek gyakorlatban történő alkalmazása iránt. A vezetők körében gyakori, hogy az integritásirányítási és korrupcióellenes feladatokra elsősorban adminisztratív kötelezettségként tekintenek, amelyek – megítélésük szerint – akadályozzák a hatékony napi ügymenetet. Ezzel párhuzamosan több szervezetben fennáll annak a kockázata is, hogy a vezetői döntéshozatal nem kizárólag szakmai és jogi szempontok alapján történik, hanem informális, politikai jellegű befolyásolás érvényesül. Az ilyen, informális politikai kapcsolatokon alapuló utasítások felderítése a legtöbb esetben csak olyan speciális eljárásokkal és eszköztárral lehetséges, amellyel például a Nemzeti Védelmi Szolgálat rendelkezik.
- A korrupciófeltárással foglalkozó civil szervezetek számára további nehézséget jelent, hogy tapasztalataik szerint a közérdekű adatokhoz való hozzáférés gyakorlata nehézkes. Az állami szervek érdemi párbeszédre, strukturált együttműködésre sok esetben nem mutatnak nyitottságot, jóllehet maga a Stratégia is alapvető fontosságúnak nevezi az állam működésének transzparenciáját és a civil szereplők bizalmának biztosítását (5.1. pont).
- A fentiekben túlmenően érdemes felvetni azt a kérdést is, hogy sem a közbeszédben,

sem a Stratégiában nem tisztázott a korrupció világos definíciója, így szükséges lenne egy átfogó, valamennyi korrupciós tevékenységet lefedő és magában foglaló fogalom megalkotására kísérletet tenni, akár a Stratégia keretében.

Összefoglalásként elmondható tehát, hogy a meglévő korrupcióellenes intézkedések jelentős része elsősorban szabályozási és dokumentációs szinten valósul meg. Számos szervezet „lepapírozza” a jogszabályban előírt feltételek teljesülését, elkészíti a szükséges szabályzatokat, jegyzőkönyveket és jelentéseket, ugyanakkor ezek az intézkedések sok esetben nem járnak együtt a szervezeti folyamatok érdemi átalakításával és a korrupciós kockázatok tényleges csökkentésével. Ennek illusztrálására szemléletes példák lehetnek a Nemzeti Kommunikációs Hivatal (a továbbiakban: NKOH) 2016-tól kezdődően közzétett integritásjelentései,<sup>27</sup> amelyekből egyértelműen megállapítható, hogy a szervezet ezen feladatokat csak dokumentálási kötelezettségként értelmezi, érdemi korrupcióellenes tevékenység a hivatalban valószínűsíthetően nem történik.

#### **56. sz. ajánlás** – Az integritásvédelmi rendszer hatékonyságának felmérése

A Hatóság javasolja a Kormány részére részletes hatásvizsgálat elvégzését az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletben és 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendeletben foglalt előírások gyakorlati megvalósulása tekintetében. A hatásvizsgálatnak ki kell terjednie az alábbiakra:

- a szabályozás által előírt integritásirányítási és belső kontrollkövetelmények milyen mértékben épülnek be ténylegesen a szervezetek működésébe,
- az előírt dokumentációs kötelezettségek (szabályzatok, jelentések, integritásjelentések) mennyiben járulnak hozzá a korrupciós kockázatok csökkentéséhez,
- az integritási és megfelelési tanácsadók rendelkezésére álló erőforrások, képzések és szakmai támogatás milyen módon fejleszthetők,
- a bejelentők védelmének intézményi garanciái mennyiben tekinthetők ténylegesen hatékonyak,
- valamint milyen további, célzott intézkedések szükségesek ahhoz, hogy az

<sup>27</sup> <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/allamigazgatasi-szervek-integritasjelentesei?nemzeti-kommunikacios-hivatal>

integritásvédelem ne pusztán formális megfelelésként, hanem a közbeszerzési rendszer működését érdemben befolyásoló eszközként érvényesüljön.

# 133 | **Európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer értékelése**

- 3.1 Összefoglaló
- 3.2 A Hatóság korábbi éves elemző integritásjelentéseinek hatása az európai uniós források felhasználásának szabályaira
- 3.3 A fejlesztéspolitikai intézményrendszer főbb változásai – NFK szakterületek –, ellenőrzési hatáskörök és azok változásai
- 3.4 Az Integritás Hatóság ellenőrzési korlátai
- 3.5 Az összeférhetetlenség szabályozási környezete és gyakorlata
- 3.6 Szabálytalansági eljárások kezelése és nyilvántartása az EUPR-ben
- 3.7 Egyes ajánlattevői csoportok összejátszásainak felderítése az EUPR rendszerén keresztül
- 3.8 KPMG és EUTAF bemutatása

## 3. Európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer értékelése

### 3.1 Összefoglaló

A fejezet a 2025. év vonatkozásában az európai uniós források felhasználásának ellenőrzési rendszerét értékeli, különös tekintettel a korrupció, a csalás és az összeférhetetlenség kockázatainak kezelésére. Az áttekintés célja a korábbi évek (2022–2024) integritásjelentéseiben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának vizsgálata, az intézményrendszer működésében rejlő kockázatok feltárása, valamint olyan javaslatok megfogalmazása, amelyek növelik az ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságát.

#### Fő megállapítások

A Hatóság támogatási rendszerrel kapcsolatos ajánlásainak kormányzati fogadtatása vegyes képet mutat. Bár bizonyos területeken javulás tapasztalható (pl. a 2023. éves elemző integritásjelentés javaslatainak többségét elfogadták), a 2024. éves elemző integritásjelentés által tett javaslatok elutasításának aránya ismét emelkedett. Ez arra utal, hogy bár a rendszerben van nyitottság a feltárt problémák orvoslására, a fejlesztések nem következetesek, és az intézkedések gyakran nem vezetnek mélyebb, strukturális változásokhoz. Különösen az ellenőrzési mechanizmusok és a szabályozási környezet terén maradtak fenn olyan hiányosságok, amelyek hosszabb távon kockázatot jelentenek.

A szabályozás több esetben nem egyértelmű, illetve a meglévő szabályok alkalmazása nem következetes. Jó példa erre a többlettámogatási kérelmek kezelése, ahol a független igazságügyi szakértő bevonása ugyan indokolt lenne, de a szabályozás és a gyakorlat ezt nem minden esetben biztosítja. Hasonló problémák jelentkeznek a piaci ár vizsgálata, a garanciák ellenőrzése, valamint a szabálytalansági szankciók alkalmazása során is, ahol a kontrollok gyakran formálisak vagy nem kellően erősek.

Fontos változást jelent a fejlesztéspolitikai intézményrendszer átalakulása, különösen a Nemzeti Fejlesztési Központ alá tartozó Közös Szolgáltatási Igazgatóság révén megvalósult centralizáció. A központosítás elvileg egységesebb működést és hatékonyabb ellenőrzést tesz

lehetővé, ugyanakkor a gyakorlatban kérdéses, hogy ez valóban javítja-e a hatékonyságot. A különböző operatív programok eltérő szakmai sajátosságai miatt a centralizált szervezet túlterheltté válhat, és fennáll annak kockázata, hogy csökken a helyszíni ellenőrzések száma, illetve romlik azok minősége. Emellett az intézményrendszer egyes részeinek elkülönült működése az egységes ellenőrzési gyakorlat kialakulását is nehezíti.

A Hatóság működésének egyik legjelentősebb korlátja az információkhoz való hozzáférés hiánya. A jelentés részletesen bemutatja, hogy a kulcsfontosságú adatbázisokhoz, mint az IIER és a VIR, nem áll rendelkezésre közvetlen hozzáférés, ezért a Hatóság vizsgálatai nagymértékben más szervek adatszolgáltatására épülnek. Ez az eljárások elhúzódnásához, a kockázatok késői azonosításához és bizonyos esetekben a fellépés ellehetetlenüléséhez vezet. Az adatszolgáltatások gyakran hiányosak vagy késedelmeseek, miközben a Hatóság nem rendelkezik megfelelő eszközökkel ezek kikényszerítésére.

Az átláthatóság hiánya különösen a vidékfejlesztési források esetében jelenik meg. A jelentés rámutat arra, hogy a nemzeti kiegészítő TOP-UP-források felhasználása során a döntéshozatal mögött álló szempontok nem egyértelműek. Ez nemcsak az ellenőrizhetőséget nehezíti, hanem a Hatóság hatáskörének megállapítását is bonyolítja.

A jelentés jelentős hangsúlyt fektet az összeférhetlenségi és függetlenségi kockázatokra is. A vizsgálati tapasztalatok szerint ezek a problémák rendszeresen felmerülnek, különösen a helyi szinten működő LEADER programoknál. Előfordulnak egyértelmű jogsértések, amikor a döntéshozatalban részt vevő személyek és a kedvezményezettek között közvetlen kapcsolat áll fenn, de gyakori az is, hogy „csak” az összeférhetlenség objektív látszata merül fel. A szállítói függetlenség hiánya szintén visszatérő probléma, amely torzíthatja a versenyt és növeli a visszaélések kockázatát.

A szabálytalansági eljárások gyakorlata szintén heterogén képet mutat: azonos vagy hasonló jogsértések esetén eltérő döntések születnek az egyes irányító hatóságoknál. Ez nemcsak a jobbiztonságot csökkenti, hanem növeli az egyedi mérlegelésen alapuló döntésekből fakadó korrupciós kockázatot is. A jelentés hangsúlyozza, hogy bár konkrét visszaélés nem minden esetben bizonyítható, az eltérő jogalkalmazás önmagában is rendszerszintű kockázatot jelent.

A fejezet a 2025. évet értékelve arra a következtetésre jut, hogy az ellenőrzési rendszer alapvetően működőképes, azonban több kulcsterületen – így az adathozzáférés (IIER, VIR), az átláthatóság, az egységes jogalkalmazás és az összeférhetlenségi szabályok érvényesítése terén – jelentős fejlesztések szükségesek. Emellett a Hatóság fontosnak tartja az

előző évi, az ellenőrzési rendszer vonatkozásában tett ajánlásainak és javaslatainak ismételt figyelembevételét és megfontolását. A javasolt intézkedések megvalósítása számottevően hozzájárulhat az európai uniós források felhasználásának tisztaságához, a visszaélések megelőzéséhez, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás erősítéséhez.

### 3.2 A Hatóság korábbi éves elemző integritásjelentéseinek hatása az európai uniós források felhasználásának szabályaira

A Jelentés ezen fejezetében a Hatóság az előző Integritásjelentéseiben megfogalmazott javaslatok eredményét foglalja össze, mind a 2022., mind a 2023., mind pedig a 2024. éveket érintő Integritásjelentések vonatkozásában, ezzel megvalósítva az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer értékelését a korrupció, a csalás és az összeférhetetlenség kockázatának azonosítása és hatékony megelőzése, valamint az ilyen esetek felderítése és orvoslása terén. Az Eufetv. 13. §-a alapján a Kormány az éves elemző integritásjelentés közzétételétől számított három hónapon belül a Hatóságnak küldött válaszában ismerteti a megállapításokkal kapcsolatos álláspontját.

A 2022., 2023. és 2024. éves Integritásjelentések ellenőrzési rendszerre vonatkozó javaslatait és annak eredményeit az alábbi táblázat foglalja össze:

Év	Hatóság javaslatainak száma	Kormány válasza az ajánlásokra		
		Egyetért	Részben értett egyet	Nem értett egyet
2022	11	3	3	5
2023	5	4	0	1
2024	13	7	1	5

11. táblázat A 2022., 2023. és 2024. éves Integritásjelentések ellenőrzési rendszerre vonatkozó javaslatai és annak eredményei

### 3.2.1 A 2022. éves elemző integritásjelentés

A Kormány a 2022. éves elemző integritásjelentésre adott válasza és álláspontja szerint az ellenőrzési rendszerekre vonatkozó 11 javaslatból 3 javaslattal egyetértett, 3 javaslattal részben értett egyet, míg 5 javaslattal nem értett egyet. A Hatóság ezen válaszokat és az azokkal kapcsolatos álláspontját a 2023. éves elemző integritásjelentésében fejtette ki.

A Hatóság a 2022. éves elemző integritásjelentésében általános ajánlást fogalmazott meg az ellenőrzési nyomvonalakkal kapcsolatban. A 2022. éves elemző integritásjelentés 3. melléklete tartalmazta a Hatóság ellenőrzési nyomvonalakkal kapcsolatos egyedi megállapításait, ellenőrzési terület és az ahhoz kapcsolódó megállapítás szerint. Az ellenőrzési nyomvonalakkal kapcsolatos megállapítások tekintetében a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: KTM)<sup>28</sup> Fejlesztéspolitikai Szabályozási Főosztálya felkereste a Hatóságot együttműködési szándékkal a megállapítások megbeszélése és megértése céljából. A Hatóság és a KTM Fejlesztéspolitikai Szabályozási Főosztálya közötti megbeszélésre sor került, majd ezt követően a Hatóság átadta a megállapításokat alátámasztó, operatív programonként elkészített elemzéseket is.

A Hatóság a 2025. éves elemző integritásjelentése kapcsán adatszolgáltatást kért a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóságtól (továbbiakban: BEII) az integritásjelentés elkészítése érdekében az összes irányító hatóság, az összes közreműködő szervezet, valamint a Közös Szolgáltatási Igazgatóság európai uniós források felhasználásának ellenőrzése tekintetében alkalmazott ellenőrzési nyomvonalak vonatkozásában.

Az adatszolgáltatás teljesítését követően az ellenőrzési nyomvonalakat a Hatóság összevetette az általa a korábbiakban átadott javaslatokkal, megállapításokkal, melyek vonatkozásában megállapítható, hogy azokba a Hatóság által megfogalmazott javaslatok megfontolásra és átvezetésre kerültek a Hatóság által jelzettek szerint.

---

<sup>28</sup> A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 90/2026. (V. 13.) Korm. rendelet szerint a Vidék- és Területfejlesztési Minisztériumhoz is tartoznak az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatok.

### 3.2.2 A 2023. éves elemző integritásjelentés

A Kormány a 2023. éves elemző integritásjelentésre adott válasza és álláspontja szerint az ellenőrzési rendszerekre vonatkozó mintegy 5 javaslatból 4 javaslattal egyetértett, míg 1 javaslattal nem értett egyet. A Hatóság ezen válaszokat és az azokkal kapcsolatos álláspontját a 2024. éves elemző integritásjelentésében fejtette ki.

### 3.2.3 A 2024. éves elemző integritásjelentés

A Hatóság a 2024. éves elemző integritásjelentés utánkövetése során az elutasított javaslatok növekedését tapasztalta, ugyanis a Kormány a 2024. éves elemző integritásjelentésre a támogatási rendszerrel kapcsolatos ajánlásokra adott válasza és álláspontja szerint az ellenőrzési rendszerekre vonatkozó 13 javaslatból 5 javaslattal nem értett egyet. A 2024. évre vonatkozó javaslatokat és kormányválaszokat a válaszok alapján az alábbi csoportokba lehet rendezni:

- A Kormány a javaslattal részben értett egyet: **1 db** (32. javaslat)
- A Kormány a javaslat céljával egyetértett, ugyanakkor további intézkedést nem tartott szükségesnek: **7 db** (33., 34., 35., 36., 38., 39., 40. javaslatok)
  - ebből **3 db** javaslat esetében a Kormány a javaslatban megfogalmazott felvetések egy részét figyelmen kívül hagyta, nem alakított ki a Hatóság számára megismerhető álláspontot (33., 38., 40. javaslatok)
- A Kormány a javaslattal nem értett egyet: **5 db** (30., 31., 37., 41., 42. javaslatok)

A bemutatott csoportosításon felül a Hatóság a 2024. évre vonatkozó, vizsgálati tapasztalatok nyomán megfogalmazott javaslatai kategorizálhatók az európai uniós források ellenőrzési rendszerének meghatározott funkcióját fókuszba helyezve, a következők szerint:

- a szabályozási környezetre vonatkozó tapasztalatok révén megfogalmazott ajánlások,
- az ellenőrzési mechanizmusokra vonatkozó tapasztalatok révén megfogalmazott ajánlások,

- a projektmegvalósításra vonatkozó tapasztalatok révén tett ajánlások.

### *A szabályozási környezetre vonatkozó tapasztalatokkal kapcsolatos ajánlások*

A szabályozási környezetre vonatkozó tapasztalatok tekintetében a Hatóság a projektek többlettámogatási kérelmei kapcsán független igazságügyi szakértő bevonása (1), az építési beruházás megvalósítására irányuló projektek kötelezettségvállalása (2), a kedvezményezetti kör meghatározása vonatkozásában a civil szervezetek tulajdonszerzése (3), valamint rendezvények, képzések, konferenciák nyilvántartása és elszámolása (4) témakörökben fogalmazott meg ajánlásokat.

**1.** A projektek többlettámogatási kérelménél bevont független igazságügyi szakértő témakörön belül a Hatóság négy részjavaslatot tett, melyek egyikével sem értett egyet a Kormány. Ennek ellenére a Hatóság továbbra is szükségesnek tartja az ajánlásokkal kapcsolatos intézkedéseket az alábbiak szerint:

**1.1.** A Hatóság javasolta az igazságügyi szakértő alkalmazása szabályozásának egyértelművé tételét és koherenciájának megteremtését, így például az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet] és a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet] olyan irányú pontosítását, hogy az irányító hatóság a költségnövekmény támogatására irányuló igény benyújtását követően ne jogosult, hanem minden esetben köteles legyen kezdeményezni az igazságügyi szakértő megbízását.

A Hatóság kockázatosnak tartja ugyanis, hogy a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet esetében a költségnövekmény támogatására irányuló igény benyújtása vonatkozásában a 17/2017. (II. 1.) Korm. rendelet<sup>29</sup> 6/A. § alapján, valamint a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 173. §-a szerint a Kormánynak lehetősége van arra, hogy a költségnövekmény támogatására irányuló igény eljárási szabályaitól egyedi döntéssel eltérjen. (Ezáltal lehetőség van az igazságügyi szakértő által alátámasztott piaci árak való megfeleléség alátámasztásának elhagyására).

<sup>29</sup> Az európai uniós forrásból finanszírozott egyes projektek költségnövekménye támogathatóságáról szóló 17/2017. (II. 1.) Korm. rendelet.

**1.2.** A Hatóság javasolta a Kormány részére, hogy a jövőben, a jelzett elszámolhatósági kockázatokra is tekintettel, igazságügyi szakértői vizsgálat nélkül ne hozzon döntést költségnövekményre vonatkozó igényről. Fontos megjegyezni, hogy a Hatóság több uniós forrást tartalmazó projekt esetében is tapasztalta az igazságügyi szakértő bevonása nélküli döntéshozatalt. Ennek megfelelően az a kormányzati érvelés a javaslatra adott válaszban, miszerint a kormányrendeletekből most is az következik, hogy kötelező a szakértői vélemény beszerzése, a Hatóság meglátása szerint – a gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel – nem minden esetben biztosított, így a döntéshozatal nem minden esetben jogszerű. A kifejtettek okán a Hatóság javasolja, hogy a korábbi gyakorlat kerüljön átvizsgálásra, a kormányrendeletek teljes körű érvényesülése érdekében.

**1.3.** A Hatóság javasolta, hogy az igények vizsgálata során már a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (a továbbiakban: FKB) – mint a Kormány fejlesztéspolitikai döntés-előkészítő szerve – ne engedje a Kormány elé terjeszteni azon előterjesztést, amelynél a rendeletben foglaltak ellenére nem áll rendelkezésre igazságügyi szakértői vélemény. Annak ellenére, hogy az FKB csak javaslatot tesz, véleményt formál az előterjesztések vonatkozásában, a Kormány ügyrendjének 54. (2) d) pontjára<sup>30</sup>, illetve az 55. (1) pontjára<sup>31</sup> figyelemmel a Hatóság véleménye alapján az FKB ellenőrizhetné annak tényét, hogy rendelkezésre áll-e az igazságügyi szakértői vélemény.

**1.4.** A többlettámogatási igények visszaszorítása érdekében a Hatóság javasolta, hogy olyan pályázati felhívások jelenjenek meg, amelyek – akár a kiválasztási kritériumok között szereplő értékelési szempontok során – biztosítják, hogy a támogatási kérelmek megfelelő szakmai és műszaki előkészítést követően, megvalósításra alkalmas költségvetéssel kerülnek benyújtásra.

**2.** A Hatóság javasolta a Kormány részére a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 123. § (1) bekezdésének felülvizsgálatát és a bruttó 5 milliárd forintos összköltséghatár csökkentését annak érdekében, hogy az építési beruházás megvalósítására irányuló támogatási kérelmek a megvalósítást megfelelő időben és módon lehetővé tevő előkészítettséggel kerüljenek benyújtásra. A Kormány az ajánlással nem értett egyet, érdemi választ nem adott, mindössze azt rögzítette, hogy *„az egyes programok, projektek végrehajtása során nem merült fel a hivatkozott rendelkezésben rögzített összeg felülvizsgálatának szükségessége, így a rendelkezésre álló szakmai tapasztalatok alapján a Kormány jól mérte fel azt az összehatárt, amelyet a rendeletben szükséges rögzíteni”*.

<sup>30</sup> Az FKB döntési javaslatot tesz.

<sup>31</sup> A Kormány napirendjére nem vehető fel előterjesztés az FKB általi megtárgyalás nélkül.

A Hatóság korábbi rendszervizsgálatai tapasztalata alapján – a 2014–2020-as programozási időszakban eszközölt többlettámogatások számosságára és volumenére figyelemmel – a kormányrendeletben szereplő összeg túl magas, ezért továbbra is javasolt a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 123. § (1) bekezdésében rögzített összeg felülvizsgálata, figyelembe véve az új programozási időszakban esetlegesen felmerülő költségnövekmények és időbeli elhúzóadások darabszámát.

**3.** A civil szervezetek tulajdonszerzése tekintetében a Hatóság háromféle biztosíték nyújtását tartotta szükségszerűnek, melyeket a felhívás szövegében indokolt rögzíteni a projektek keretében elszámolt ingatlanvásárlások esetén. A Hatóság által meghatározott három biztosítékból kettőt továbbra is fenntart, melyek kapcsán a közigazgatási és területfejlesztési miniszter (a továbbiakban: KTM miniszter) a Nemzeti Fejlesztési Központ (a továbbiakban: NFK) bevonásával vizsgálatot és szükség esetén intézkedést helyezett kilátásba egyrészt a civil szervezet által végzett tevékenységre, másrészt a konzorcium kialakítására vonatkozóan, javaslatok kidolgozásán és – szükség esetén – változtatások megtételén keresztül.

Amennyiben a civil szervezet a projektben megjelölt tevékenységet már hosszabb ideje (10–20 éve) ténylegesen végzi, ezt a támogatási kérelem értékelése során pluszponttal szükséges elismerni. A Hatóság továbbá javasolta, hogy a projekt keretében megvásárolt ingatlan tulajdonosa – a civil szervezet helyett – a helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás legyen. Az önkormányzat tulajdonosként bérleti vagy más jogcímen biztosítsa a civil szervezet számára a birtoklás és használat jogát szerződéses formában. A konzorcium célja, hogy az önkormányzati tulajdon révén a projekt eredményei a fenn tartási időszak után is megőrizhetők legyenek. Ez a közösségi érdekek érvényesítésével segíti elő az uniós források hosszú távú hasznosulását.

A fentiekben ismertetett értékelési szempontokra és a konzorcium kialakítására vonatkozó miniszteri intézkedéssel kapcsolatban a Hatóság további tájékoztatást a jelentés készítéséig nem kapott a KTM minisztertől.

**4.** A Hatóság javasolta, hogy kerüljön létrehozásra egy egységes, minden érintett által hozzáférhető felület (pl. az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszeren belül valamennyi Operatív Programra vonatkozóan egy aloldal), amelyben a kedvezményezettek egy adott projekt keretében jövőben megvalósuló rendezvények helyszínét, időpontját és az ehhez kapcsolódó esemény meghívóját fel tudják tölteni. A Kormány ezzel kapcsolatban tájékoztatta a Hatóságot, hogy a szükséges fejlesztés megvalósítása már folyamatban van, mely a jogszabályi előírások teljesítésén túlmenően hozzájárul a projektek keretében megvalósuló események, rendezvények és képzések

hatékonyabb helyszíni ellenőrzésének megtervezéséhez és lebonyolításához is. A Hatóság a jelentés megírásának idejéig nem azonosított a hivatkozott fejlesztésre vonatkozó releváns információt, illetve eredményt.

A Hatóság továbbá javasolta, hogy azon projektek esetében, ahol képzések, konferenciák, workshopok és egyéb rendezvények jelentik a projekt lényegi elemét, a Pályázati Felhívásban, az Általános Útmutatóban, valamint a Pénzügyi Elszámolási Útmutatóban pontosabban kerüljön meghatározásra az elszámolható elemek fogalma, valamint kerüljenek meghatározásra szigorúbb feltételek az elszámolhatóság alátámasztásához, mely a Hatóság álláspontja alapján az elszámolások ellenőrzésének hatékonyságának növelését is szolgálja. A Hatóság ezen ajánlására kormányzati álláspont nem érkezett.

#### *Az ellenőrzési mechanizmusokra vonatkozó tapasztalatokkal kapcsolatos ajánlások*

Az ellenőrzési mechanizmusokra vonatkozó tapasztalatok tekintetében a Hatóság az irányító hatóság által végzett piaciár-vizsgálat (5), a szabálytalansági szakterületen alkalmazandó kizárás (6), az ARACHNE rendszer bővítése (7), a garanciavállaló nyilatkozatok és bankgarancia (8), valamint a LEADER támogatások (9) témakörökben fogalmazott meg ajánlásokat.

**5.** A Hatóság javasolta az irányító hatóságok részére egy olyan ellenőrzési folyamatba épített szempontrendszer (pl. ellenőrzési lista) létrehozását, mely adott operatív program keretében megvalósuló, közbeszerzési eljárással érintett projektek tekintetében alkalmazható annak megállapítására, hogy szükséges-e a meghatározott piaci ár irányító hatóság általi felülvizsgálata. A Kormány az ajánlás céljával egyetért, ugyanakkor további intézkedést nem tartott szükségesnek.

A Hatóság tapasztalata, hogy az irányító hatóságok a közbeszerzéssel érintett tételek árát a szokásos piaci árnak megfelelőnek tekintik, alapesetben azt az elszámolások ellenőrzése során külön már nem vizsgálják, pedig a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 6. mellékletének III. 6.2. pontjára figyelemmel megtehetnék. A Hatóság által megfogalmazott javaslat célja, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szállítói szerződésben rögzített árát az irányító hatóság minden esetben vizsgálja meg / vonja mérlegelési körébe (egy ellenőrzési lista segítségével). A vizsgálat legyen alkalmas annak megállapítására, hogy szükséges-e a közbeszerzésben meghatározott piaci ár irányító hatóság általi felülvizsgálata, szem előtt tartva a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti közpénzakkal való felelős gazdálkodás elvének érvényesítését.

A Kormány az ajánlás céljával egyetértett, ugyanakkor további intézkedést nem tartott szükségesnek. A Hatóság azonban az általa lefolytatott vizsgálatok tapasztalatai alapján javaslatát továbbra is fenntartja, azzal a kiegészítéssel, hogy a piaci árat már a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően, a becsült érték és a fedezet megállapítása során is szükséges volna ellenőrizni, vizsgálni. Ugyanis egy szabályszerűen lefolytatott közbeszerzést utóbb túlárzásra hivatkozással eredménytelenné nyilvánítani már rendkívül nehéz. A Hatóság álláspontja, hogy az irányító hatóságok részére javasolt ellenőrzési folyamatba épített szempontrendszer mind az elszámolások ellenőrzésekor, mind a becsült érték meghatározásakor indokolt lehet kialakítani. Ezek az új ellenőrzési lépések hozzájárulhatnak a rendelkezésre álló fedezet és a piaci ár közötti összhang megteremtéséhez, nemcsak utánkötető szándékkal, hanem preventív célokat is kiszolgálva.

**6.** A szabálytalansági szakterületen alkalmazandó kizárás témakörén belül a Hatóság négy részjavaslatot fogalmazott meg, melyek céljával a Kormány egyetértett, ugyanakkor további intézkedést nem tartott szükségesnek. A Hatóság tudomásul vette a Kormány álláspontját és indoklását, ugyanakkor ajánlásait a következő – pontosított – tartalommal továbbra is fenntartja:

**6.1.** A Hatóság továbbra is fenntartja azon álláspontját, hogy európai uniós forrás vonatkozásában elkövetett jogerős költségvetési csalás esetében indokolt a szabálytalansági döntés felülvizsgálata (IRQ3-ról IRQ5-re minősítés) és a felülvizsgálat során a kizárás alkalmazásának mérlegelése az irányító hatóság részéről. Ennek vonatkozásában a Kormány tegyen lépéseket, hogy a kizárásra okot adó körülményeket (IRQ3 és IRQ5) az irányító hatóságok minden esetben mérlegeljék, és ezzel kapcsolatban építsenek be ellenőrzési lépést/kontrollpontot az eljárási folyamatukba. A kizárás gyakoribb alkalmazása a csalások elkövetésének számát csökkenthetné, elősegítve ezzel a prevenciót.

**6.2.** Továbbá a Hatóság javasolja, hogy az európai uniós forrásokkal való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét szem előtt tartva az irányító hatóságok megfelelő kontrollmechanizmust, kockázatkezelést alakítsanak ki és alkalmazzanak azokban az esetekben, ahol a Kedvezményezett részéről veszélybe kerül a projekt eredményes megvalósítása vagy befejezése. Mindezt kezeljék kiemelten és egységesen, különösen azokban az esetekben, ahol a kedvezményezett több vagy más irányító hatóság által kezelt projektje, projektjei esetén felmerül.

**7.** A Hatóság javasolta a Kormánynak, hogy mérlegelje az ARACHNE rendszer bővítésének és egy automatikus jelzőrendszer kialakításának lehetőségét a szabálytalansággal érintett projekteken megjelenő azon gazdasági szereplők jelzésével, akik miatt összejártszás

gyanúja okán korábban szabálytalansági eljárás indult. A Kormány a javaslat céljával egyetértett, ugyanakkor további intézkedést nem tartott szükségesnek, mivel az ARACHNE rendszert az Európai Bizottság fejlesztette ki, így annak tagállam általi bővítésére, fejlesztésére nincs lehetőség. A Hatóság a Kormány kifejtett indoklását tudomásul vette.

A Kormány indoklásával kapcsolatban a Hatóság fontosnak tartja megjegyezni, hogy azon gazdasági szereplők vonatkozásában, melyek uniós források felhasználása kapcsán szabálytalansággal érintettek, a Hatóság saját kockázatelemzésre alkalmas adatbázist fejleszt. Ezzel egy olyan jelzőrendszer kialakítását célozza, amely a nyilvánosan elérhető információkkal kiegészítve red flag indikátorokon keresztül képes adott gazdasági szereplők tekintetében felmerülő kockázatokat összegyűjteni.

**8.** A Hatóság javaslatként fogalmazta meg, hogy szükséges lenne a garántőr szervezet éves beszámolójának ellenőrzése, különös tekintettel a beszámoló kiegészítő mellékletére, mivel az ebben szereplő addicionális információk is hasznosak lehetnek a teljesítőképesség megállapítása szempontjából (pl. szerződéses állomány, ügyfeleknek nyújtott garancia keretösszeg).

A Hatóság által tapasztaltak azt támasztották alá, hogy egyes garántőr szervezetek saját tőkéjük és eszközállományuk sokszorosát meghaladóan nyújtottak garanciát kedvezményezettek részére, melyeknek az érvényesíthetősége ezáltal erősen kétséges lenne, mivel adott esetben nem lennének képesek a garanciáknak megfelelő teljesítést nyújtani. Ezen tények rendkívül súlyos kockázatokat jelentenek az európai uniós források hatékony és eredményes felhasználása tekintetében. A Hatóság álláspontja szerint ezen kockázati tényezőket a garanciavállaló nyilatkozatok tartalmi ellenőrzése során mérlegelnie szükséges az adott irányító hatóságnak vagy a közreműködő szervezetnek, hogy ne csak formai szempontok alapján kerüljön megítélésre a projekt biztosítéka.

A Kormány a fenti javaslattal nem értett egyet, ugyanakkor a Hatóság a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet I. melléklet IV. Fejezet 89.1. pontjára tekintettel ajánlását továbbra is fenntartja. Szükséges továbbá megjegyezni, hogy ha az irányító hatóság közlemény alapján meg tudja határozni azon garántőrök névsorát, akiknek a biztosítékát befogadja, akkor vizsgálja is meg azok teljesítőképességét. A Hatóság tapasztalata, hogy egy garanciavállaló szervezet működése kifejezetten káros hatással bírt a Vidékfejlesztési Program végrehajtására, pedig csak a garanciavállaló pénzügyi szervezet teljesítőképességének vizsgálata [vagy akár a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet garanciavállalásra vonatkozó részletszabályainak betartása] alapján megelőzhető lett volna egy összetett, több milliárd forint összegű csalás.

**9.** A LEADER támogatások témakörén belül a Hatóság négy részjavaslatának céljával a Kormány egyetértett, ugyanakkor további intézkedést nem tartott szükségesnek. A Hatóság a Kormány álláspontjával nem ért egyet, és korábbi ajánlásait az alábbiak szerint továbbra is fenntartja.

**9.1.** A Hatóság javasolta az irányító hatóság és a közreműködő szervezet részére, hogy vizsgálja felül és ellenőrizze a helyi akciócsoportok (a továbbiakban: HACs-ok) által lebonyolított VP-19 konstrukció támogatott projektjei kapcsán, hogy a HACs és a kedvezményezettek között fennáll-e a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 39. § (1) bekezdése szerinti összeférhetetlenség. Továbbá a Hatóság a jelenlegi, 2023–2027-es programozási időszakra nézve a LEADER beavatkozás tekintetében kiemelten fontosnak tartja a HACs tagjai által a 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet<sup>32</sup> 5. § (3a) bekezdése szerint megtett összeférhetetlenségi és érdekeltiségi nyilatkozatok irányító hatóság általi ellenőrzését a problémás projektek kiszűrése érdekében. Fontos megjegyezni, hogy a Hatóság több vizsgálati eljárásában megállapításra került, hogy ezen nyilatkozatok tartalmi ellenőrzése során összeférhetlenségi helyzetek lettek volna elkerülhetőek, amik szabálytalansági eljárásokhoz és visszakövetelésekhez vezettek.

**9.2.** A Hatóság javasolta a Vidékfejlesztési Program irányító hatósága részére, hogy a HACs-ok által pozitív támogatási javaslatként megküldött támogatási kérelmeket azok tartalma alapján is vizsgálja meg, és szükség esetén szólítsa fel a támogatást igénylőket a hiányosságok pótlására. A Hatóság több vizsgálata is bizonyítja, hogy a HACs-ok által készített felhívások előírásait nem tartják be a HACs-ok, és jogosulatlan kérelmeket továbbítanak az irányító hatóság és a közreműködő szervezet felé, így szükséges beépíteni a rendszerbe egy ellenőrzési folyamatot. Ennek megoldása lehet az auditfeladatokat ellátó KPMG felkérése, hogy mintavételesen ellenőrizze a HACs projekteket.

**9.3.** A Hatóság álláspontja szerint az európai uniós támogatások felhasználásának transzparens működése érdekében elengedhetetlen lenne, hogy a HACs a saját felhívásai keretében támogatott projekteket hiánytalanul és érdemi információt szolgáltatva tüntesse fel a honlapján, valamint hogy ezen kötelezettséget az irányító hatóság ellenőrizze. A palyazat.gov.hu-n megjelenített HACs VP projektek tekintetében érdemi információ továbbra sem található, továbbá a Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) oldal támogatott projektkeresője sem tartalmazza a HACs VP projektjeit (csak a KAP keretében megvalósuló projekteket).

---

<sup>32</sup> A Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet.

**9.4.** A Hatóság szükségesnek tartja, hogy a LEADER intézkedésben támogatott projektek kereshetővé váljanak a palyazat.gov.hu és a kap.gov.hu oldalakon egyaránt – a többi operatív program projektjeihez hasonló tartalmú, érdemi beszámolókat tartalmazva a projektek keretében létrejött eredményekről. A Hatóság kiemeli továbbá, hogy a HACs-ok kommunikációs kötelezettségeire vonatkozó ellenőrzési megállapításra kormányválasz nem érkezett.

### *A projektmegvalósításra vonatkozó tapasztalatokkal kapcsolatos ajánlások*

A projektmegvalósításra vonatkozó tapasztalatok tekintetében a Hatóság a megvalósítási helyszínek ellenőrzésének bővítése (10), a megvalósítás kiszervezésének kockázatai keretében a szolgáltató irányába történő kiszervezés és alvállalkozói megvalósítás (11), az azonos témájú szerződésmódosítási igények tekintetében az irányító hatóság részéről meghozott ellentétes döntések (12), valamint az önkéntes projektátadás, kedvezményezett csere (13) témakörökben fogalmazott meg ajánlásokat.

**10.** A megvalósítási helyszínek ellenőrzésének bővítése témakörén belül a Hatóság által négy részjavaslat került megfogalmazásra, melyek céljával a Kormány egyetértett, ugyanakkor további intézkedést nem tartott szükségesnek.

A Hatóság a megvalósítási helyszín előfordulásának mértéke, a megvalósítási helyszín(ek) elbírálása során végzett ellenőrzési szempontok, valamint a projektadatlapon nem rögzített, irányító hatóság felé nem közölt, a projektmegvalósítás szempontjából jelentős (szállítás, tárolás, felhasználás) szereppel rendelkező megvalósítási helyszínek vonatkozásában fogalmazott meg ajánlásokat.

A Hatóság a Kormány által bemutatott ellenőrzési mechanizmusokat összességében elfogadhatónak értékelte, így a kialakított kormányzati álláspontot a Hatóság tudomásul vette.

**11.** A megvalósítás kiszervezésének kockázatai keretében egyrészt a szolgáltató irányába történő kiszervezés (11.1–3.), másrészt az alvállalkozói megvalósítás (11.4–5.) témakörén belül a Hatóság által öt részjavaslat került megfogalmazásra, melyek céljával a Kormány egyetértett, ugyanakkor további intézkedést nem tartott szükségesnek.

**11.1–2.** A Hatóság álláspontja szerint az irányító hatóságoknak megelőző jelleggel szigorúbb szabályokat és korlátokat kell bevezetniük a felhívásokban. Cél, hogy a kedvezményezettek végrehajtható, eredményes és sikeres K+F projekteket valósítsanak meg. A Hatóság

javasolja, hogy az érintett felhívások rögzítsék: a szakmai megvalósításhoz kapcsolódó anyagköltség főszabályként a támogatást igénylő költsége legyen, ne pedig a K+F szolgáltatást nyújtó vállalkozásé. Ha a szolgáltató vállalkozás anyagköltséget kíván elszámolni, azt az ajánlatában minden esetben szükséges külön soron feltüntetnie. A Hatóság az anyagköltségre vonatkozó szigorításokat – a kormányválasz alapján – elfogadhatónak tartja.

**11.3.** Emellett a Hatóság javasolta, hogy a felhívásokban a támogatásban nem részesíthetők köre kerüljön kiegészítésre a kockázati szempontoknak nem megfelelő támogatást igénylőkkel is. A támogatásban nem részesíthetők körének bővítése a felhívásokban altémára kormányválasz nem érkezett.

**11.4.** Adott kivitelezés során alvállalkozóként bevont vállalkozások megismerésének és ellenőrzésének időbelisége kapcsán a Hatóság javasolta a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet és a 2021–2027 programozási időszak elszámolási útmutatója esetleges módosításának mérlegelését, figyelembe véve az Ábtv. új, preventív jellegű rendelkezéseit is. A Kormány válaszában az alvállalkozók megismerésének és ellenőrizhetőségének időbelisége részelem tekintetében nem került álláspont kialakításra.

**11.5.** Továbbá a Hatóság indokoltan tartja az érintett felhívások esetleges kiegészítését olyan minimumkövetelmények beépítésével, melyek az alvállalkozók függetlenségének és alkalmasságának ellenőrzését helyezik fókuszba. A szállítói függetlenség és alkalmasság kiemelt ellenőrzési szemponttá alapítása érdekében – a kormányválasz alapján – a felelős irányító hatóság által 2025 júliusában elfogadásra került a piaci ár és a szállítói megfelelés ellenőrzési módszertan, melyet a Hatóság megfelelőnek értékelt.

**12.** A Hatóság javasolta, hogy az irányító hatóságok a kedvezményezett módosítási kérelmét elutasító döntését követően a projekt ugyanazon részére vonatkozó módosítási igénye tekintetében keletkezett újabb – az elutasító döntéssel ellentétes tartalmú, azaz támogató – döntését részletes indokolással lássa el, tételesen támassza alá, megjelölve azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a döntés megváltozását indokolták.

A Kormány a javaslattal nem ért egyet, melyet a Hatóság tudomásul vett, továbbá a Kormány által bemutatott ellenőrzési mechanizmusokat a Hatóság elfogadhatónak értékelte. Ugyanakkor a Hatóság álláspontja, hogy az azonos tartalmú szerződésmódosítások tekintetében hozott ellentétes (először elutasító, majd később elfogadó) döntések önmagukban olyan kockázatos eljárási cselekmények az irányító hatóságok részéről, melyek fokozott körültekintést és figyelmet igényelhetnének, általánosságban is.

**13.** Az önkéntes projektátadás (kedvezményezett csere kategória) témakörén belül a Hatóság által három részjavaslat került megfogalmazásra, melyek céljával a Kormány nem értett egyet.

**13.1.** A Hatóság hatékonyabbnak tart egy olyan döntési mechanizmust, amelyben a projektből felszabaduló forrás újraallokálásra kerül, nem pedig más piaci szereplő számára kerül átadásra. Ennek lényege, hogy az eredeti kedvezményezett támogatási szerződését megszüntetik, majd a felszabaduló forrást egy másik, korábban támogatásra alkalmasnak minősített, de forráshiány miatt elutasított projekt kapja meg. A kiválasztás a döntés-előkészítés során kialakított pontszám és sorrend alapján történik.

A Hatóság tudomásul vette a tartaléklistával kapcsolatos kormányzati álláspontot, de ajánlását továbbra is fenntartja. Indoklása szerint a tartaléklista bővíti a lehetséges projektgazdák körét, mivel egy előzetesen pozitívan értékelt körből teszi lehetővé a választást. Ez növeli a sikeres projektek megvalósításának esélyét, és a pontozás alapján kialakított rangsor objektív és igazságos döntést biztosít.

A Kormány indoklásában továbbá kifejtette, hogy az érintett források ismételt kihelyezése, a projektátadás elutasítása, a lekötött forrás felszabadítása (követeléskezelés), új támogatási kérelmek benyújtása és elbírálása, valamint az esetleges felhívásmódosítások összességében időigényes és jelentős adminisztrációs terhet jelentenének az irányító hatóságok számára. Ugyanakkor a Hatóság álláspontja, hogy ezen többletfeladatokkal járó nehézségek nem állíthatók párhuzamba az önkéntes projektátadások tekintetében gyakran felmerülő csalások, illetve azok kockázata ellen javasolt intézkedések által elérni kívánt céllal, fegyelemmel a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvére is.

**13.2.** Az önkéntes projektátadással kapcsolatban a Hatóság indokoltnak tartja a már jóváhagyott, illetve folyamatban lévő önkéntes projektátadásokat szabályozó, meglévő belső eljárásrendek felülvizsgálatát és kiegészítését, különös tekintettel az ellenőrzési szintek pontos definiálására. Ez annak alapos meghatározását jelenti, hogy ki, mit, mikor és konkrétan hogyan ellenőriz. A Hatóság a belső eljárásrendek felülvizsgálata és kiegészítése tekintetében nem kapott választ a Kormány részéről.

**13.3.** A Hatóság álláspontja, hogy a hatékonyabb ellenőrzések és a nagyobb fokú átláthatóság érdekében indokolt az EUPR felületen belül szerződésmódosítási alkategóriák kidolgozása és bevezetése. A Hatóság véleménye szerint ezeket úgy szükséges kialakítani az EUPR-ben, hogy szűrhető és transzparens módon kerüljenek megjelenítésre. A Hatóság részére az EUPR felületen belül szűrhető szerződésmódosítási alkategóriák kialakítására vonatkozóan nem érkezett kormányzati álláspont.

### 3.3 A fejlesztéspolitikai intézményrendszer főbb változásai – NFK szakterületek –, ellenőrzési hatáskörök és azok változásai

A Hatóság a 2024. éves elemző integritásjelentésben bemutatta a 2014–2020 programozási időszakban 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, valamint a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet változásainak elemzése keretében a fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel kapcsolatos lényeges változásokat, beleértve az NFK létrejöttét is.

Az NFK szervezetén belül létrejött szervezeti egység, a Közös Szolgáltatási Igazgatóság (a továbbiakban: NFK KÖSZI)<sup>33</sup> az NFK Szervezeti és Működési Szabályzata (a továbbiakban: SZMSZ) 48. §-a alapján sokrétű feladatkört lát el, melyek közül a következők emelendők ki:

- európai uniós és hazai fejlesztéspolitikai szabályozás összehangolása,
- ellenőrzési nyomvonalak, eljárásrendek,<sup>34</sup> útmutatók,<sup>35</sup> módszertanok,<sup>36</sup> ügyrendek<sup>37</sup> és sablonok kidolgozása,
- fejlesztéspolitikai tárgyú informatikai fejlesztések koordinálása,
- ügyfélszolgálat üzemeltetése,
- helyszíni ellenőrzések és szemlék előkészítése, lefolytatása, a helyszíni ellenőrzési dokumentáció elkészítése, az ellenőrzés tapasztalatainak folyamatos, strukturált visszacsatolása, felmerülő szabálytalansági gyanúk bejelentése,
- rendszerszintű szabálytalanságok megelőzése és kezelése.

<sup>33</sup> Nemzeti Fejlesztési Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 25/2024. (VII. 31.) KTM utasítás (hatályos: 2024. 04. 18. – 2025. 12. 31.).

A Nemzeti Fejlesztési Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 19/2025. (XII. 19.) KTM utasítás (hatályos: 2026. 01.02. – jelenleg).

<sup>34</sup> Például fenntartási eljárásrend, általános helyszíni eljárásrend.

<sup>35</sup> Például egységes pénzügyi mintavételezési útmutató, ARACHNE útmutató.

<sup>36</sup> Például eszköz-mintavételezési módszertan, ARACHNE módszertani útmutató segédlet, helyszíni mintavételezési módszertan, kockázatelemzési módszertan.

<sup>37</sup> Például ügyrend a kohéziós célú támogatások felhívásainak minőségbiztosításához és megjelentetéséhez.

A KÖSZI feladatait tekintve megállapítható, hogy egyfajta centralizáció ment végbe az intézményrendszer ezen területén is, amely egyfelől felvet hatékonysági kérdéseket, például a helyszíni ellenőrzések tekintetében, de lehetőséget ad a szinergiák kihasználására is.

### 3.3.1 Közös Szolgáltatási Igazgatóság (KÖSZI)

#### *Helyszíni ellenőrzések*

2024. augusztus 1-jétől az NFK KÖSZI és annak főosztályai, illetve osztályai látják el a helyszíni ellenőrzéshez kapcsolódó feladatokat. Az NFK SZMSZ 48. §-a alapján a KÖSZI a helyszíni ellenőrzésekhez kapcsolódóan gondoskodik a helyszíni ellenőrzések és helyszíni szemlék előkészítéséről, lefolytatásáról, lezárásáról, a kapcsolódó dokumentáció elkészítéséről, a helyszíni szemlék és ellenőrzések tapasztalatainak folyamatos, strukturált visszacsatolásáról, a felmerülő szabálytalansági gyanú bejelentéséről, valamint az uniós és hazai auditok támogatásáról.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az NFK KÖSZI látja el létrejöttétől kezdődően azon feladatokat, melyeket korábban az egyes irányító hatóságok láttak el, ilyenek például – a fent felsoroltakon túl – a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó kockázatelemzési módszertan, a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó kockázatelemzés, az éves ellenőrzési tervek és a szükséges dokumentumsablonok elkészítése. Emellett a helyszíni ellenőrzés lefolytatására irányadó módszertanok, eljárásrendek és a helyszíni ellenőrzések tapasztalatai alapján javaslatot tesz a helyszíni ellenőrzés gyakorlatának továbbfejlesztésére, továbbá az EUPR helyszíni ellenőrzéssel kapcsolatos felületei vonatkozásában fejlesztési feladatokat kezdeményez.

A feladatok és a szervezet központosítása eredményeképpen az egyes irányító hatóságok által külön kezelt operatív programokhoz kapcsolódó helyszíni ellenőrzések és egyéb, kapcsolódó feladatok végrehajtása az NFK KÖSZI hatásköre, melynek következtében a szervezet – a VP, KAP, MAHOP, MAHOP Plusz és DIMOP Plusz kivételével – valamennyi operatív program (2021–2027-es és 2014–2020-as programozási időszakok operatív programjai, valamint az RRF<sup>38</sup>) helyszíni ellenőrzését látja el. Megjegyzendő, hogy ezen operatív programok rendkívül nagy különbségekkel és specifikációkkal rendelkeznek,

---

<sup>38</sup> Helyreállítási és Ellenálló-képességi Eszköz (Recovery and Resilience Facility).

így ellenőrzésük adott esetben speciális szaktudást is igényel, mely körülmény által kérdéses, hogy a feladatok központosítása valóban a hatékony ellenőrzést szolgálja-e.

Általános vizsgálati tapasztalatként elmondható, hogy a helyszíni ellenőrzés egy hatékony eszköz, nagyban képes hozzájárulni a visszaélések korai azonosításához, a tényleges megvalósuláshoz, a támogatás eredményes felhasználásához és a projekt, a projekttel létrehozott vagyon megfelelő fenntartásához. Ennek okán a Hatóság álláspontja, hogy szükséges nagy hangsúlyt fektetni erre az ellenőrzési tevékenységre, illetve a nem dokumentumalapú ellenőrzésben rejlő lehetőségeket kihasználni, a projektek megvalósulásának, a hatékony és felelős közpénzfelhasználás ellenőrzése és elősegítése érdekében.

A Hatóság véleménye szerint a központosítás tekintetében a hatékonyság gyakorlati megvalósulása kérdéses, ugyanis a mintavételezés alapsokaságának nagyarányú növekedése hozzájárulhat ahhoz, hogy összességében és végső soron – az egyes operatív programokat tekintve – csökkenhet a helyszíni ellenőrzéssel érintett minta darabszáma, azaz a helyszíni ellenőrök a leterheltség okán kevesebb helyszíni ellenőrzést tudnak végrehajtani, mint a korábbi struktúrában. Emellett – a bemutatott szervezeti változások következtében – a 2014–2020-as és a 2021–2027-es programozási időszakok operatív programjainak speciális jellege, egymástól való jelentős különbözősége okán növekedhetnek a szakterülethez kapcsolódó humánerőforrás-allokálási igények is.

### *Egyéb európai uniós programok*

Ahogy fentebb már felsorolásra került, az NFK KÖSZI központosított szervezetén kívül esik néhány stratégiai fontosságú és jelentős összegű, európai uniós forrást magában foglaló operatív program, melyekkel kapcsolatos koordinációs, helyszíni ellenőrzési és egyéb feladatok a VP és KAP tekintetében az Agrárminisztérium<sup>39</sup> Közös Agrárpolitika Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága (a továbbiakban: VP Irányító Hatóság), a MAHOP és MAHOP Plusz vonatkozásában az Agrárminisztérium Halászati Alapok Irányító Hatósági Főosztálya (a továbbiakban: MAHOP Irányító Hatóság), valamint a DIMOP Plusz esetében az Energiaügyi Minisztérium Európai Uniós Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős

---

<sup>39</sup> A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 90/2026. (V. 13.) Korm. rendelet szerint az Agrár- és Élelmiszergazdaságért Felelős Minisztériumhoz, valamint a Vidék- és Területfejlesztési Minisztériumhoz is tartoznak agrár- és vidékfejlesztési támogatásokkal kapcsolatos feladatok.

Helyettes Államtitkársága (a továbbiakban DIMOP Irányító Hatóság) által kerülnek ellátásra.

A felsorolt területek különállása a vidékfejlesztés elkülönülő jogszabályi környezete okán indokolt és érthető lehet, ugyanakkor a Hatóság részére a VP Irányító Hatóság által megküldött tájékoztató levél tartalma szerint a VP Irányító Hatóság más irányító hatóságokkal való együttműködése során az NFK által működtetett audit, egyszerűsítési, kommunikációs és ARACHNE munkacsoportok havi rendszerességgel megrendezésre kerülő ülésein részt vesz. Az egységes ellenőrzési gyakorlat érvényesülését a munkacsoportüléseken történő közös álláspont kialakítása biztosítja, mely munkacsoportülések során az ellenőrzési tapasztalatok is megosztásra kerülnek az irányító hatóságok között. A VP Irányító Hatóság az audit-tapasztalatokat az érintett szervezetekkel a Monitoring Bizottság ülésein az előző időszak tapasztalatairól szóló beszámoló formájában osztja meg, mely témával kapcsolatban a VP Irányító Hatóság az NFK Központi Koordinációja által kiadott útmutatókat alkalmazza.

Ezenkívül megjegyzendő, hogy ugyan a DIMOP Plusz tekintetében az irányító hatósági feladatok az NFK-n kívül, a DIMOP Irányító Hatósága által biztosítottak, viszont a DIMOP Irányító Hatóság tájékoztató levele alapján – a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletre tekintettel – a programok végrehajtására vonatkozó szakmai koordinatív feladatokat az NFK látja el. Ennek ellenére a Hatóság adatkérésére válaszul a DIMOP Irányító Hatóság a belső eljárásrendek, ellenőrzési módszertanok és nyomvonalak, kézikönyvek, ellenőrzési terv és azok mellékletei, valamint a kockázatelemzéssel kapcsolatos dokumentumok (helyszíni ellenőrzés, valamint elszámolóbizonylatok kapcsán irányadó kockázatelemzési módszertanok) tekintetében a DIMOP Irányító Hatósága vezetőjének utasításai keretében elfogadott releváns dokumentumokat mellékelte.

Fentiekre figyelemmel kérdésként merül fel, hogy a célzott egységesítésnek és központosításnak ez a fajta struktúrája valóban megfelelően hatékony és átlátható-e az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése és a kapcsolódó projektek sikeres megvalósulása elérése tekintetében, különös tekintettel a VP, KAP, MAHOP, MAHOP Plusz és DIMOP Plusz szervezeti és működési elkülönülésére.

### **57. sz. ajánlás** – a Közös Szolgáltatási Igazgatóság hatáskörének felülvizsgálata

A Hatóság javasolja a Kormány részére, hogy az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése tekintetében a célzott egységesítés és átláthatóság minél magasabb szintű érvényesülése érdekében mérlegelje a fentiekben bemutatott struktúra felülvizsgálatát, különös tekintettel a VP, KAP, MAHOP, MAHOP Plusz és DIMOP Plusz szervezeti és működési elkülönülésére, valamint a helyszíni ellenőrzések tekintetében végrehajtott központosításra.

### 3.3.2 Stratégiai Igazgatóság Kommunikációs Főosztálya

Az NFK SZMSZ 3. függelék 10.4. pontja rendelkezik a Stratégiai Igazgatóság Kommunikációs Főosztályának (a továbbiakban: Kommunikációs Főosztály) feladatairól, mely szerint tevékenységi köre a fejlesztéspolitikai rendszer kommunikációjához (1), az NFK szervezeti kommunikációjához (2), funkcionális feladatok ellátásához (3), valamint jogalkotással összefüggő feladatait érintő, előterjesztések és jelentések véleményezésével (4) kapcsolatos.

Az NFK adatszolgáltatására és az SZMSZ 10.4. 3. f) pontjára figyelemmel a Kommunikációs Főosztály az NFK feladat- és hatáskörébe tartozó sajtófigyelési és -elemzési feladatokat funkcionális feladatkörében látja el. Ennek keretében a Kommunikációs Osztálya rendszeres tematikus médiafigyelést végez: naponta két hírösszefoglalót küld e-mailben, terjesztési lista alapján, melyek között folyamatos a sajtómonitoring. Az NFK tájékoztatása alapján a sajtófigyelés tematikája kohéziós politikából, európai uniós fejlesztési politikából, valamint további releváns európai uniós hírekből áll össze.

Az NFK válaszelevele szerint a további beavatkozást igénylő megjelenések külön megküldésre kerülnek az érintett szakterületeknek. A címzetti kör (terjesztési lista) több mint 200 munkatárs: felsővezetők, főosztályvezetők, osztályvezetők, munkatársak, akiknek munkavégzéséhez szükséges a sajtófigyelés eredménye. További munkatársak is kérhetik a címzetti listára történő felvételüket.

Emellett a szervezeti egység médiafigyelési tevékenysége keretében áttekinti az OBSERVER Médiafigyelő és Kutató Kft. által e-mailben küldött tematikus médiaszemléket, kulcsszavas kereséseket végez a mediamonitor-observer.hu oldalon, figyelemmel kíséri az online, print és elektronikus médiatartalom-szolgáltatókat, a YouTube videómegosztó felületet, valamint televíziós műsorokat – különösen híradókat, interjúkat – és rádióadásokban megjelenő tartalmakat. A Kommunikációs Főosztály az Európai Bizottság, Európai Tanács és Európai Parlament hivatalos oldalán közzétett híreket és sajtóközleményeket is nyomon követi, továbbá kulcsszavas keresést végez a Facebook közösségimédia-felületen, illetve meghatározó politikai szereplők bejegyzéseit is figyelemmel kíséri. A sajtófigyelési tevékenység keretében valós időben történő nyomon követést végez a kormányinfó és az országgyűlés plenáris ülései tekintetében.

A Hatóság azonban arra vonatkozóan az NFK adatszolgáltatása keretében nem kapott releváns dokumentációt, illetve módszertant, hogy a felsorolt tevékenység során azonosított gyanúkat, kockázatokat, megállapításokat az érintett szakterületekkel (pl. szabálytalansági

gyanúkezelés, helyszíni szemlék vagy helyszíni ellenőrzések kezdeményezése a KÖSZI-nél) a Kommunikációs Főosztály milyen szempontok mentén és milyen döntéshozatali mechanizmus során osztja meg, továbbítja részükre, illetve arra vonatkozóan sem került információ közlésre, hogy az illetékes szakterület adott jelzés alapján intézkedik-e a továbbított problémás projekt ellenőrzéséről.

**58. sz. ajánlás** – az NFK Stratégiai Igazgatóságának Kommunikációs Főosztályának sajtófigyelési és -elemzési gyakorlata

Fentiekre figyelemmel a Hatóság javasolja az NFK Stratégiai Igazgatóság Kommunikációs Főosztálya részére, hogy szíveskedjen egy riportot készíteni a sajtófigyelés és -elemzés eredményeképpen azonosított gyanúk, kockázatok, megállapítások vonatkozásában, melyről tájékoztatja a Hatóságot. A riportnak szükséges kitérnie arra, hogy az észlelt gyanúk, kockázatok, megállapítások milyen struktúrában kerülnek továbbításra az illetékes szabálytalansági gyanúkezelő vagy helyszíni ellenőrzési szakterület részére. Továbbá az ismertető tartalmazzon egy tételes kimutatást arra vonatkozóan, hogy hány szabálytalansági eljárás, illetve helyszíni ellenőrzés indult a Kommunikációs Főosztály sajtófigyelése nyomán.

## 3.4 Az Integritás Hatóság ellenőrzési korlátai

### 3.4.1 Az Integritás Hatóság vizsgálati feladatainak ellátásához kapcsolódó korlátok, nehézségek bemutatása

A Hatóság az Eufetv. 11. § d) pontja alapján a jelentés kiállításával értékeli az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszert a korrupció, a csalás és az összeférhetetlenség kockázatának azonosítása és hatékony megelőzése, valamint az ilyen esetek felderítése és orvoslása terén.

A Hatóság az ellenőrzési rendszerek értékelése keretében kiemelten fontosnak tartja annak bemutatását is, hogy az Eufetv.-ben meghatározott feladatellátása és hatáskörének gyakorlása során milyen akadályok, korlátozó tényezők merülnek fel. A Hatóság maga is ellenőrző szerepet betöltő intézményként járul hozzá az uniós források felhasználására

létrejött intézményrendszer integritásának biztosításához, így a 2025. évre vonatkozó jelentésben szükségszerűnek tartja ismertetni a feladatellátása során tapasztalt nehézségeket és korlátokat.

A Hatóság nehézségei egyrészt, hogy több kulcsfontosságú adatbázishoz nem fér hozzá automatikusan, így más szervek együttműködésére, adatszolgáltatására szorul. Ez az információ-hozzáférési töredezettség korlátozza a komplex integritási kockázatok preventív és detektív azonosításának lehetőségét. További nehézséget jelent a Hatóság számára az eltérő, illetve nem megfelelő minőségű (hiányos) adatszolgáltatás, valamint az adat- és információszolgáltatás elmaradása esetén a szankcionálás és jogkövetkezmény alkalmazása lehetőségének hiánya, mely körülmények a Hatóság által kezdeményezett megkeresések, adatkérések sikerességét esetenként jelentősen csorbítják.

#### *A) Kulcsfontosságú adatbázisok, rendszerek:*

### **Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER)**

Az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (angol megfelelője: Integrated Administration and Control System, röviden: IACS, a továbbiakban: IIER) egy olyan technikai és adminisztratív keretrendszer, amelyet az Európai Unió tagállamai (köztük Magyarország) használnak a Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) keretében kifizetett támogatások hatékony és átlátható kezelésére, illetve ellenőrzésére.<sup>40</sup> Az IIER az európai uniós agrár- és vidékfejlesztési támogatások kifizetésének teljes informatikai támogatását biztosítja, a kérelmek befogadásától kezdve az ügyintézés minden lépésén át, a műholddal végzett, térinformatikai alapú ellenőrzések kiértékelésétől a kifizetések generálásáig és a teljes körű könyvelésig.

Az IIER a támogatási kérelmek kezelése mellett tartalmazza a gazdálkodók azonosítását, a területalapú támogatásoknál a parcellák azonosító rendszerét (Mezőgazdasági Parcella-nyilvántartási Rendszer, röviden: MePAR), az állatállomány-nyilvántartást is. A IIER rendszerhez kapcsolódó komplett MDM (Master Data Management) rendszer az ügyfelek teljes, statisztikai elemzésen alapuló kockázati besorolású nyilvántartását, valamint az

---

<sup>40</sup> *Managing payments – Agriculture and rural development – European Commission, letöltés dátuma: 2026. május 06.*

ügyfelek szempontjából releváns helyszínek<sup>41</sup> térinformatikai és numerikus jellemzőket tartalmazó adatbázisát biztosítja. Az ügyfelek és az IIER intézményi felhasználói közötti kommunikáció hatékonyságát és gyorsaságát a mobilGAZDA alkalmazás garantálja.<sup>42</sup>

A bemutatott rendszerek üzemeltetési és fejlesztési feladatait Magyarországon a Magyar Államkincstár látja el.

A Hatóság álláspontja, hogy a bemutatott rendszerhez (IIER) való hozzáférés az európai uniós forrással érintett vidékfejlesztési támogatások azonosítása, valamint azok hatékony, illetve szabályszerű felhasználásának monitorozása és ellenőrzése tekintetében kulcsfontosságú. Tekintettel arra, hogy a Hatóság jelenleg a bemutatott informatikai keretrendszerhez hozzáféréssel nem rendelkezik, kizárólag a VP Irányító Hatóság által megküldött adatszolgáltatásokon keresztül van lehetőség a vidékfejlesztési projektek vizsgálatára.

A Bizottság 2021. december 21-i (EU) 2022/128 végrehajtási rendelete,<sup>43</sup> valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2116 rendelete<sup>44</sup> jogszabályokban foglaltakra figyelemmel a KAP keretében a tagállam részére nyújtott vidékfejlesztési támogatások vonatkozásában a tagállamnak egy független tanúsító szervezet szükséges kijelölnie a kifizető ügynökségek és koordinációs szervek vizsgálata érdekében.

A tanúsító szerv főbb feladatai közé tartozik a kiadások jogszerűségéről éves rendszerességgel a Bizottság részére készített, könyvvizsgálati standardoknak megfelelő vélemény, valamint a kifizető ügynökség akkreditálása és működésének ellenőrzése vonatkozásában tett megállapításairól szintén éves rendszerességgel készített jelentés kiadása. Ezen feladatokat Magyarországon a KPMG Hungária Kft. (a továbbiakban: KPMG) látja el, mint magánjogi ellenőrző szerv, mely tevékenysége ellátásához – a Hatóság rendelkezésére álló információk alapján – rendelkezik a fentiekben bemutatott informatikai keretrendszer (IIER) tekintetében hozzáféréssel.

---

<sup>41</sup> Földrészletek, épületek, objektumok, címek.

<sup>42</sup> Forrás: Magyar Államkincstár | Magyar | Ulyssys, letöltés ideje: 2026. május 06.

<sup>43</sup> A Bizottság 2021. december 21-i (EU) 2022/128 végrehajtási rendelete az (EU) 2021/2116 európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó, a kifizető ügynökségekkel és más szervekkel, a pénzgazdálkodással, a záróelszámolással, az ellenőrzésekkel, a biztosítékokkal és az átláthatósággal kapcsolatos szabályok megállapításáról.

<sup>44</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2116 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályaon kívül helyezéséről.

**59. sz. ajánlás** – az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszerhez való hozzáférés

Tekintettel a Hatóság ellenőrzési és vizsgálati tevékenységére, a Hatóság javasolja, hogy a KPMG-hez hasonló hozzáférés kerüljön biztosításra számára az IIER vonatkozásában, az Eufetv.-ben meghatározott feladatainak hatékony, szakszerű és gyors ellátása érdekében.

**Vezetői Információs Rendszer (VIR)**

A FAIR (Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer) Magyarország központi, egységes informatikai rendszere az uniós és hazai fejlesztési források kezelésére, melyet a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról szóló 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet szabályoz, biztosítva a fejlesztéspolitikai források nyomon követhetőségét.

A FAIR elsődleges célja, hogy megvalósuljon a pályázati folyamatok egyszerűsítése, a gyorsabb ügyintézés, valamint az átláthatóbb, „pályázóbarát” projektkezelés, egyablakos hozzáféréssel. Főbb funkciói körében említhető a pályázatok benyújtásának támogatása (Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszer, röviden: EPTK), a benyújtott pályázatok életútjának teljes körű nyomon követése (Európai Unió Programok Rendszere, röviden: EUPR), valamint a közbeszerzések nyilvántartása (Elektronikus Közbeszerzési Rendszer).

A felhasználók regisztrációja és a rendszerek elérése a FAIR SSO felületen keresztül történik.

A FAIR rendszeren belül a VIR (Vezetői Információs Rendszer) a pályázatkezelő rendszer intézményi felhasználói számára készült felület. A FAIR-en belüli VIR elsődleges célja, hogy a FAIR rendszerben tárolt adatok alapján a döntéshozók, intézményi felhasználók számára gyors, strukturált, elektronikusan elérhető információt és támogatást nyújtson, mely egyben mind a 2014–2020-as, mind a 2021–2027-es európai uniós programozási időszakok pályázati adatainak kezelését garantálja. A FAIR rendszer alrendszereként működő VIR jelentősége abban áll, hogy a felületről kinyerhető adatok képezik intézményi oldalról a vezetői döntések meghozatalának alapját.

A Hatóság álláspontja, hogy a bemutatott rendszerhez (VIR) való hozzáférés a FAIR környezetben szereplő, európai uniós forrással érintett projektekhez kapcsolódó szabálytalanságok, csalások, egyéb visszaélések azonosítása, illetve azokkal szembeni hatékony, időszerű és eredményes fellépés tekintetében kulcsfontosságú. A VIR-ből kinyerhető

adatok ugyanis nemcsak az intézményi oldal döntéshozatalát tudják segíteni, hanem meghatározott – pl. szűréssel szűkített – funkciói alkalmasak olyan lekérdezések generálására, melyek a Hatóság kockázatelemző tevékenységének hatékonyságát és eredményességét nagymértékben támogatják.

#### **60. sz. ajánlás** – a Vezetői Információs Rendszerhez való hozzáférés

Tekintettel a Hatóság ellenőrzési és vizsgálati tevékenységére, a Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóságok FAIR menedzsereihez hasonló hozzáférés kerüljön biztosításra számára a VIR tekintetében, az Eufetv.-ben meghatározott feladatainak hatékony, szakszerű és gyors ellátása érdekében.

#### *B) Adatszolgáltatásokkal kapcsolatos problémák:*

A Hatóság az Eufetv. 18. § (1) bekezdése szerint a vizsgálati eljárásban, feladatainak ellátása érdekében bármely, az adott ügyben érintett személytől vagy szervezettől a feladat- és hatáskörével összefüggően adatszolgáltatást kérhet. Az Eufetv. 18. § (3) bekezdés a) és b) pontjai alapján a Hatóság a vizsgálati eljárása során bizonyítási jellegű cselekményként – törvényben meghatározottak szerint – a vizsgált adatkezelő kezelésében levő, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, arról másolatot készíthet, és az összes ilyen iratba – ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is – betekinthez, illetve azokról másolatot kérhet, valamint a vizsgált adatkezelőtől, illetve a vizsgált adatkezelő bármely munkatársától írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet. Az Eufetv. 18. § (6) bekezdése alapján a Hatóság (1) bekezdés szerinti adatkérésének a vizsgált adatkezelő, illetve az eljárási cselekménnyel érintett más szervezet vagy személy a Hatóság által megállapított – legfeljebb 60 napos – határidőn belül köteles eleget tenni. A Hatóság által megállapított határidő a (3) bekezdés b) és c) pontja szerinti esetben tizenöt napnál rövidebb nem lehet.

#### **Adatszolgáltatások minősége és időbelisége**

Az előzőekben bemutatott FAIR rendszer alrendszereként működő EUPR a fejlesztéspolitikai intézményrendszer belső, zárt körű informatikai platformja, amely az uniós források tekintetében a vidékfejlesztési támogatások nyilvántartását és ügyvitelét nem biztosítja, utóbbit ugyanis – a korábbiakban már ismertetett – IIER felület szolgáltatja.

Tekintettel az uniós források hazai adminisztrációjának ilyen jellegű szétválasztására, a Hatóság saját erőforrásból csak a vidékfejlesztési forrást nem érintő operatív programok keretében támogatott projektek vonatkozásában tudja elérni azok létszakaszához kapcsolódó érdemi információkat és dokumentumokat.

Fentiek okán a vidékfejlesztési támogatásokkal kapcsolatos projektinformációk – a pályázat.gov.hu oldalon elérhető alapadatokon kívül – minden esetben csak az Eufetv. 18. §-a szerinti, sokszor többkörös adatszolgáltatások útján ismerhetők meg a Hatóság számára, melyek viszont több szempontból sem gördülékenyek.

Nagyobb volumenű adatkérések esetén visszatérő probléma, hogy az adatok manuális összegyűjtése az irányító hatóság részéről jelentős időt igényel. Ez sem intézményi, sem ellenőrzési szempontból nem hatékony. A gyakori határidő-hosszabbítási kérelmek és a késedelmes adatszolgáltatás tovább növeli a Hatóság eljárásainak időtartamát. Ez lassítja a jogsértések feltárását a vidékfejlesztési projektek esetében. Egyes esetekben a késedelem miatt a vizsgálat okafogyottá válhat, például, ha a fenntartási időszak időközben lejár.

Másrészt a vidékfejlesztési támogatások tekintetében kezdeményezett adatkérések hatóköre a Hatóság rendelkezésére álló korlátozott információk miatt adott projekt(ek) vonatkozásában kevésbé tud célzott adatszolgáltatást eredményezni. Míg az EUPR platformján projektenként moduláris felépítés<sup>45</sup> révén érhetők el érdemi információk, addig az IIER tekintetében a hatályos felépítés és struktúra korlátozott ismerete – IIER-hozzáférés hiányában – kevésbé jól hasznosítható dokumentumcsomagot eredményez.

Példaként említhető a közösség érdekeit helyi szinten képviselő helyi akciócsoportok (a továbbiakban: HACS) által kiírt és végrehajtott – LEADER-stratégián alapuló – felhívások keretében támogatott vállalkozások projektjei, amelyek a pályázat.gov.hu oldalon csak minimális adattartalommal (kedvezményezett neve, projekt összköltsége, támogatási összege) jelennek meg, a HACS-ok pedig nem minden esetben, illetve nem mindig naprakészen és kellő pontossággal teszik közzé a projektek eredményeit.

---

<sup>45</sup> *Döntés-előkészítés (jogosultsági ellenőrzés, tartalmi értékelés), szerződéskötés és szerződésmódosítás (változásbejelentések), elszámolások (előlegigénylés, időközi és záró kifizetési igények), szakmai beszámolók, helyszíni ellenőrzések, követelések, szabálytalansági eljárások, fenntartási jelentések, valamint kifogások (jogorvoslat első és másodfok) kezelése.*

Az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU rendelet<sup>46</sup> 34. cikkében foglaltakra figyelemmel a HACS-ok feladata – többek között – a helyi kapacitásokra épülő felhívások megalkotása mellett azok közzététele is, mely a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) által üzemeltetett oldalon<sup>47</sup> valósul meg. Emellett az 1303/2013/EU rendelet XII. melléklet (2) Tájékoztatási és kommunikáció, illetve nyilvános láthatóságot javító intézkedések elnevezésű szakasza általános követelményként rögzíti a tagállam, az irányító hatóság és a kedvezményezettek számára, hogy megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az operatív programok keretében támogatott műveletekről tájékoztatást nyújtsanak a nyilvánosságnak és kommunikáljanak a nyilvánossággal. Továbbá a KAP Stratégiai Terv tájékoztatási kötelezettségekkel kapcsolatos útmutatójában foglaltak alapján, miszerint a HACS köteles minden nyilvánosságnak szánt dokumentum esetén figyelemmel lenni a helyi fejlesztési stratégiában, különösen a kommunikációs tervben megfogalmazottakra.

Fentiekre tekintettel a Hatóság álláspontja, hogy a LEADER projektekkel kapcsolatos kommunikáció a tagállam, az irányító hatóság és a kedvezményezett, valamint a HACS részéről nem merülhet ki abban, hogy a LEADER projektekről a palyazat.gov.hu oldalon minimális projektinformációk érhetők el, a LEADER felhívások a MÁK aloldalán kikereshetők és letölthetők, illetve adott kedvezményezett a projektről tájékoztatást nyújt, azaz tájékoztató táblát helyez ki a nyilvánosság számára a művelet megvalósulásának helyszínén. Ezenkívül – a Hatóság véleménye szerint – a KAP keretében megvalósított támogatások nyilvánosságát biztosító Támogatott projektkereső oldal hiányos, ugyanis a korábbi, jelenleg is futó vagy fenntartási időszak alatt lévő vidékfejlesztési projekteket nem tartalmazza.

Ezért a Hatóság továbbra is fenntartja azon véleményét, hogy a LEADER projektek felhasználása teljes körű transzparenciájának megvalósulása érdekében a HACS-ok által szükséges tájékoztató felület üzemeltetése, továbbá a LEADER projektekkel kapcsolatban indokolt – programozási időszaktól függetlenül – mind a palyazat.gov.hu, mind a kap.gov.hu oldalakat érdemi és naprakész információkkal feltölteni, kiegészíteni a nyilvánosság számára.

---

<sup>46</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) 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.

<sup>47</sup> <https://e-kerelem.mvh.allamkincstar.gov.hu/enter/leaderbongeszo/leaderBongeszo.xhtml>, letöltés dátuma: 2026. május 7.

## **61. sz. ajánlás** – a LEADER projektek nyilvánosságának biztosítása

### **61.1. sz. ajánlás**

A HACs-ok által támogatásban részesített LEADER projektek transzparenciájának, láthatóságának megvalósítása érdekében a Hatóság javasolja, hogy a HACs kötelező jelleggel üzemeltessen honlapot az általa kezelt uniós források vonatkozásában, továbbá valamennyi támogatott gazdasági szereplőre vonatkozó releváns információt (projekteredményekről készített beszámolók) naprakészen tegyen közzé, megismerhetővé elektronikus felületén.

### **61.2. sz. ajánlás**

A Hatóság javasolja, hogy a palyazat.gov.hu és a kap.gov.hu oldalak – programozási időszaktól függetlenül – is tartalmazzák a LEADER projektek tekintetében azokat az információkat és tájékoztatásokat, melyek a többi vidékfejlesztési projekt nyilvánosságának biztosítása körében megvalósulnak.

## **Adatszolgáltatások elmaradása, jogkövetkezmény hiánya**

A Hatóság álláspontja szerint a pontatlan, hiányos, elkésett vagy – alkalmanként – elmaradó adatszolgáltatások hátterében leginkább a szervezet adatkéréseit biztosítani hivatott igényérvényesítési eszközök hiánya húzódik. Ahogyan a fejezet bevezetésében is rögzítésre került, az Eufetv. 18. § (6) bekezdése alapján a Hatóság vizsgálati eljárása keretében kezdeményezhető adatkérés tekintetében maximum 60 napos határidőt határozhat meg a megkeresett szervezet irányába, illetve 15 napos határidőnél rövidebb határidő kiszabására csak korlátozott esetben van lehetősége.

A Hatóság álláspontja, hogy a vizsgálati eljárások hatékony és gyors elintézését nehezítő körülmény az Eufetv.-ben meghatározott határidőhöz kapcsolt jogkövetkezmény hiánya. Az adatszolgáltatás érdekében megkeresett szervezetek időbeli elmaradása egy olyan általános jellegű probléma a Hatóság eljárásai körében, mely a vizsgálati munka akadályozásán túl az uniós források körében azonosított jogsértések szankcionálásának elmaradását, ezáltal a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének megghiúsulását eredményezi.

Összefoglalva elmondható, hogy a Hatóság az adatkérések során – a határidők lazán kezelése és a megghiúsulás büntetlensége okán – kiszolgáltatott helyzetben van, sokszor

a megkeresett szerv együttműködési hajlandóságának függvénye az adott ügy elintézésének sikeressége, illetve a Hatóság fellépésének időbeli elhúzódása.

### 3.4.2 A Vidékfejlesztési Program nemzeti kiegészítő támogatásának (TOP-UP) háttere és bemutatása

#### *A Vidékfejlesztési Program és a Közös Agrárpolitika*

A vidékfejlesztés hazánkban és Európában is kiemelt terület, jelentősége több szempontból tetten érhető, társadalmi és gazdasági szinten is rendkívül magas. Kiemelt jelentősége indokolja a nagymértékű forrásokallokálását a szakterületre mind hazai, mind az Európai Uniótól érkező források tekintetében.

Magyarországon a 2014–2020-ig tartó programozási időszakban és a 2021–2023-ig tartó átmeneti években a Vidékfejlesztési Program (a továbbiakban: VP) szolgálta az agrárium és a vidéki térségben élők megerősítését. Alapvető céljai között szerepelt a mezőgazdaság és az élelmiszeripar területén működő mikro-, kis- és középvállalkozások támogatása, a munkaerő-igényes ágazatok innovatív fejlesztése és technológiai korszerűsítése, a környezet- és klímatudatos mezőgazdaság ösztönzése, a vidék lakosságmegtartó képességének erősítése, továbbá kiemelt célként említhető a helyi kezdeményezések támogatása a LEADER program keretében működő Helyi Akciócsoportokon (a továbbiakban: HACS) keresztül.

A VP az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának (a továbbiakban: KAP) II. pilléréhez tartozik, amely eredetileg 83% uniós és 17% hazai társfinanszírozásból tevődött össze (forráskeret: 1295,3 Mrd Ft, 2020. végéig). A VP végrehajtása megosztott irányítás keretében történik, azaz az uniós költségvetésből finanszírozott program esetében a tagállamok felelősek a támogatási rendszerek és fellépések végrehajtásáért, például az alapok támogatási körének meghatározásáért, a konkrét támogatási eszközök kialakításáért és a kedvezményezettek közötti forráselosztásáért, valamint a programok végrehajtásának ellenőrzéséért és kontrolljáért is a tagállamok felelnek.

Ezt követően, 2021-ben Magyarország Kormánya a vidékfejlesztési források hazai társfinanszírozásának arányát – a 2021–2027-es időszakra vonatkozóan – 80%-ra emelte meg, ezzel plusz 2294 Mrd Ft-ot biztosítva a vidékfejlesztés számára. A források megemelését követően,

2022. november 7-én az Európai Bizottság elfogadta a 2023–2027-es időszakra vonatkozó Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) Stratégiai Tervét is (forráskeret: 5377 Mrd Ft). A forrás 54%-a, azaz 2891 Mrd Ft vidékfejlesztési célokat szolgál, mely magában foglalja az agrárberuházásokat, az élelmiszeripar és a vidéki infrastruktúra fejlesztését. A fennmaradó 2485 Mrd Ft a közvetlen ágazati agrártámogatások forrása.<sup>48</sup>

Összességében tekintve a vidékfejlesztésre allokált európai uniós és hazai források volumene is mutatja a terület kiemelt szerepét. E körülményhez kapcsolódik, hogy a felhívások kidolgozásáért felelős hazai döntéshozók és intézmények megfelelő felhatalmazással rendelkeznek arra, hogy – az Európai Bizottság által elfogadott programdokumentumok mentén – olyan pályázati struktúrát alakítsanak ki, amely ténylegesen a vidék fejlesztését szolgálja. A felhívásoknak reagálniuk kell a társadalmi igényekre, valamint szükségesnek, hatékonyan és megfelelő feltételrendszerrel kidolgozottaknak kell lenniük. Ez biztosítja, hogy a vidékfejlesztés területén valóban szükséges, társadalmilag és gazdaságilag hasznos, magas színvonalú projektek valósuljanak meg.

A Hatóság álláspontja alapján a felhívást kidolgozó intézményrendszernek – beleértve a szakpolitikát képviselő szervezeteket is – olyan felhívások tervezésében, előkészítésében és megjelentetésében szükséges közreműködnie, melyek elsősorban nem az abszorpció cél elérését, a források könnyű lehívhatóságát segítik, hanem nagyobb hangsúlyt helyeznek az eredményességre. Az eredményesség a VP esetén többek között a vidék, a mezőgazdaság, az élelmiszeripar stb. versenyképességének növekedésében mérhető. Ugyan az eredmények elérése, azok láthatóvá, mérhetővé válása hosszabb távon mutatkozik meg, így összességében az abszorpció ellen hathat, ennek ellenére a Hatóság indokoltnak tartja a közpénzek eddiginél felelősebb felhasználására való törekvést.

Fentiekre tekintettel szükséges hangsúlyozni, hogy a gazdaságilag és pénzügyileg alkalmas, magas szakmai színvonalú projektek kidolgozását, a támogatásra érdemes projekttervek megvalósítását ösztönözve javasolt a felhívások feltételrendszerét az eredményességi cél eléréséhez igazítani. Általánosságban elmondható, hogy több felhívás esetében a támogatást igénylőknek elegendő néhány minimális követelménynek megfelelni egyrészt a jogosultság megszerzéséhez, másrészt – a tartalmi értékelés szempontrendszerében – a támogathatósági ponthatár eléréséhez, mely körülmények

---

<sup>48</sup> <https://www.palyazat.gov.hu/programok/videkfejlesztesi-program>  
<https://www.palyazat.gov.hu/programok/kozos-agrarpolitika>

hozzájárulnak ahhoz, hogy a források könnyen lehívhatóak legyenek. Továbbá a projekt fenntartásán és a fenntartási időszak alatt irányadó szabályok betartásán kívül a felhívások további kötelezettséget nem minden esetben tartalmaznak, mely arra ösztönöznék a kedvezményezettet, hogy szakmailag átgondolt és eredményes projektet valósítson meg.

### *A Vidékfejlesztési Program TOP-UP nemzeti kiegészítő forrása*

Az előzőekben ismertetésre került, hogy a Kormány döntése értelmében az európai uniós források mellett szereplő hazai társfinanszírozás mértéke tekintetében a vidékfejlesztés területén növelésre volt szükség, melynek következtében a vidékfejlesztésre fordítható keret jelentősen kiegészült.

Fontos megjegyezni, hogy az európai uniós joganyag lehetőséget nyújt a tagállamoknak a kiegészítő nemzeti finanszírozás biztosítására. Az Európai Parlament és Tanács 1305/2013/EU rendelete<sup>49</sup> 82. cikke alapján „a tagállamoknak 8. cikk (1) bekezdésének j) pontjában előírt vidékfejlesztési programban fel kell tüntetniük azon tagállami kifizetéseket, amelyek az EUMSZ 42. cikkének hatálya alá tartozó műveletekhez kapcsolódnak, és amelyek célja, hogy a programozási időszak során bármikor kiegészítő finanszírozást biztosítsanak az uniós támogatás alá eső vidékfejlesztésre, és e kifizetéseket, amennyiben azok megfelelnek az e rendeletben előírt követelményeknek, a Bizottságnak jóvá kell hagynia”. Emellett a Kormány a vidéki Magyarország megújításáról, a hazai mezőgazdaság és élelmiszeripar versenyképességének, valamint a gazdák támogatási szintjének a 2021–2027-es időszakban történő megőrzéséről szóló 1003/2021. (I. 11.) Korm. határozatban rögzítette a nemzeti társfinanszírozás 80%-os mértékét.

Az Agrárminisztérium Közös Agrárpolitika Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága (a továbbiakban: VP Irányító Hatóság) adatszolgáltatásában tájékoztatta a Hatóságot, hogy kidolgozva a kormányhatározat jogi és pénzügyi kereteit a VP TOP-UP-forrás, mint nemzeti kiegészítő forrás bevezetése mellett döntött. A forrástípus alkalmazhatósága érdekében a VP Irányító Hatóság módosította a Vidékfejlesztési Programot. A VP 2021. évi 1. módosításával, a VP 9.3 verziójában vezették be az egyes intézkedések tekintetében az

---

<sup>49</sup> Az Európai Parlament és Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

igénybe vehető nemzeti kiegészítő forrás megnövelt mértékét. Az Európai Bizottság 2021. december 1-jén kelt C(2021)8872 sz. végrehajtási határozatával<sup>50</sup> jóváhagyta a VP 9. programmódosítását, mely megeremtette a VP TOP-UP-forrás felhasználásának lehetőségét. A programmódosítás rögzítette, hogy a VP TOP-UP-forrás a VP pénzügyi forrásának részévé vált, és meghatározta, hogy mely intézkedésekre, illetve alintézkedésekre mekkora összegben használható fel.

A VP TOP-UP-forrás felhasználási szabályai megegyeznek az uniós forrás felhasználási szabályaival, továbbá az intézményrendszeri háttér is azonos, a VP Irányító Hatóság és a VP Közreműködő Szervezet (Magyar Államkincstár) ugyanazon eljárásrend alapján ugyanazon feladatokat látja el, azzal az eltéréssel, hogy a forrás felhasználása után nem szükséges az Európai Bizottság felé elszámolási kötelezettséget teljesíteni.

A VP Irányító Hatóság tájékoztatása alapján a támogatási kérelem benyújtásakor a támogatást igénylő a projekt szakmai tartalmára és elszámolhatóságára nyújt be kérelmet, így ebben a szakaszban a VP Irányító Hatóság még nem határozza meg a projekt finanszírozását, azaz hogy az tartalmaz-e majd uniós forrást, és amennyiben tartalmaz, akkor milyen mértékben, vagy a projekt kizárólag hazai forrásból lesz-e majd finanszírozva. A projekt finanszírozásának tervezése a VP Irányító Hatóság Forrásgazdálkodási Főosztályának döntéshozatali mechanizmusa keretében történik, nem a felhívások tervezésekor – mint a többi operatív program esetén –, és nem is a támogatási igény felmerülését követően, a támogatási kérelem kedvezményezett általi benyújtásakor.

Fentiekhez kapcsolódóan a Hatóság megvizsgálta a VP Irányító Hatóság adatszolgáltatása során megküldött Forrásgazdálkodási Főosztály működésének folyamatleírását, valamint folyamatábráját, amelyek általánosan leírják a döntéshozatal útját. A Hatóság rendelkezésére bocsátott dokumentumok alapján a döntéshozatal során nem jelenik meg egy világos kritériumrendszer arra vonatkozóan, hogy mely szempontok szerint, milyen indokkal dől el a Forrásgazdálkodási Főosztályon az adott projekt finanszírozásának forrása, hiszen az történhet tisztán hazai forrásból vagy társfinanszírozással is. Továbbá az sem ismert, hogy utóbbi – társfinanszírozási – esetben a hazai és az európai uniós forrás mértéke hogyan oszlik meg. A Hatóság álláspontja, hogy a fenti helyzettel

---

<sup>50</sup> Az Európai Bizottság végrehajtási határozata (2021.12.1.) Magyarország vidékfejlesztési programjának az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatás tekintetében való módosítása jóváhagyásáról és a 2015. augusztus 10-i C(2015) 5528 végrehajtási határozat módosításáról elnevezésű jogszabály, melyet a VP Irányító Hatóság adatszolgáltatás keretében bocsátott a Hatóság rendelkezésére.

sérül a transzparencia, továbbá világos és megfelelően körülhatárolt szabályrendszer/kritériumrendszer hiányában a forrás adott keretre történő terheléséről szóló felelős döntés meghozatala is sérülhet adott esetben.

A VP Irányító Hatóság forráskezelés-ellenőrzési nyomvonalára alapján megállapításra került, hogy a forrásról szóló döntés ellenőrzésének csak egy kontrollpontja van, a döntési folyamat legvégén. A kontrollpont felelősségi szintje ugyan magas (Vidékfejlesztési Programok végrehajtásáért felelős helyettes államtitkár jóváhagyása), azonban felmerülhet annak a kockázata is, hogy ez a kontrollpont nem a tényleges ellenőrzést ellátó kontrolltevékenységet jelenti. Erre tekintettel az ellenőrizhetőség és az alátámasztottság növelése érdekében az ellenőrzési folyamat részletezettségének fejlesztése, illetve új kontrollok (kontrollpontok) beépítése – a Hatóság véleménye szerint – elengedhetetlen.

Az átláthatóság hiányához kapcsolódik még, hogy a felhívásokban nem jelenik meg információ a rendelkezésre álló keret összetételéről, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (a továbbiakban: EMVA) és a VP TOP-UP felhasználását célzó vidékfejlesztési prioritásokhoz, illetve az azokból képzett fókuszterületi célokhoz kapcsolódóan. Emellett a tájékoztatás és nyilvánosság követelményeinek eleget nem téve a [palyazat.gov.hu](http://palyazat.gov.hu) támogatott projektkereső oldaláról sem derül ki, hogy az adott projekt finanszírozása milyen forrásból biztosított, mivel ott finanszírozó alapként kizárólag az EMVA szerepel.

Ezenkívül a támogatói okirat kiállítása során a VP Irányító Hatóság ugyanazon sablont használja a VP TOP-UP-forrással és a társfinanszírozással megvalósuló forrás esetén is, így ebből a dokumentumból sem lehetséges megállapítani a projekt támogatásának forrását.

A vidékfejlesztés számára rendelkezésre álló források allokálása egy-egy projekt vagy felhívás esetében – a Hatóság véleménye szerint – fontos vizsgálati szempont, hiszen ez határozza meg, hogy az adott szerv rendelkezik-e feladat- és hatáskörrel. Az Eufetv. alapján, amennyiben a projekt finanszírozása nem európai uniós forrásból volt tervezve, és nem került sor projektkivonásra, a Hatóság nem rendelkezik hatáskörrel. Erre tekintettel a Hatóság a VP TOP-UP-forrásból finanszírozott projektek esetében nem rendelkezik hatáskörrel, azonban ezen projektek elhatárolása a VP- és KAP-forrásoktól kiemelt jelentőségű az uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer értékelése, illetve a korrupció, a csalás és az összeférhetlenség kockázatának azonosítása és hatékony megelőzése feladatkörök ellátása érdekében.

A VP TOP-UP-források elhatárolásának és általánosan a VP projektek ellenőrzésének nehézsége a Hatóság számára elsősorban abban áll, hogy a vidékfejlesztési források (VP és KAP)

keretében támogatott projektek adminisztrációja az IIER-ben történik, melyhez a Hatóság nem rendelkezik hozzáféréssel. Ezáltal a Hatóság a VP Irányító Hatóság által szolgáltatott adatok és információk alapján tudja csak adott projekt vonatkozásában megállapítani vagy kizárni saját hatáskörét. Másrészt hatáskör fennállásakor a Hatóság szintén a VP Irányító Hatóság adatszolgáltatása alapján tudja elvégezni az érintett projektek vizsgálatát.

2026. február 20-án a Hatóság bekérte a VP Irányító Hatóságtól – többek között – a VP TOP-UP-forrással érintett projektek listáját (külön kiemelve azon projekteket, amelyek eredetileg érintettek voltak európai uniós finanszírozással) annak érdekében, hogy a Hatóság hatásköre egy meghatározott projekt esetében tisztázott legyen. A Hatóság az adatszolgáltatás teljesítése érdekében 2026. március 31-én emlékeztető levelet küldött a VP Irányító Hatóságnak, majd a kért dokumentumok hiányos megküldése után 2026. április 16-án egy további hiánypótlással kapcsolatos levelet is megküldött a VP Irányító Hatóság részére. A VP TOP-UP-forrással érintett projektek listáját azonban a Hatóság a jelentés írásának időpontjáig (2026. május végéig) nem kapta meg az illetékes szervtől.

#### **62. sz. ajánlás** – a vidékfejlesztési felhívások kialakításának felülvizsgálata

A Hatóság javasolja, hogy a jövőben olyan vidékfejlesztési felhívások kerüljenek kialakításra, az Európai Bizottság által elfogadott programdokumentumok mentén, melyek valóban és ténylegesen a vidék fejlesztését célozzák, a társadalmi igényekre reagálnak, szükségesek és hatékonyak, valamint megfelelő feltételrendszerrel és követelményekkel rendelkeznek.

A gazdaságilag és pénzügyileg alkalmas, magas szakmai színvonalú projektek kidolgozását, a támogatásra érdemes projektötletek megvalósítását javasolt ösztönözni, ezért a Hatóság javasolja a jogosultsági kritériumok és a tartalmi értékelés feltételeinek szempontrendszerét ennek mentén átalakítani.

#### **63. sz. ajánlás** – a forrásgazdálkodási döntések átláthatósága

A Hatóság javasolja, hogy a VP Irányító Hatóság alakítson ki egy eljárásrendet, benne egy szempontrendszerrel és egy, a döntéshez kapcsolódó – a Forrásgazdálkodási Főosztály feljegyzésével párhuzamosan készített – dokumentummintával, amelyből a jövőben látható és ellenőrizhető a döntés részletes indoka arra vonatkozóan, hogy egy adott projekt finanszírozása miből (VP TOP-UP/társfinanszírozás és annak aránya) tevődik össze.

## 3.5 Az összeférhetetlenség szabályozási környezete és gyakorlata

### 3.5.1 Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 és 2024/2509 rendeletei, valamint az Európai Bizottság (2021/C 121/01) közleménye

Az Európai Bizottság (2021/C 121/01) közleményének<sup>51</sup> (a továbbiakban: Bizottsági Közlemény) 3. Az összeférhetetlenség fogalma és az elkerülésével kapcsolatos kötelezettségek című fejezete a 2012. és 2018. évi költségvetési rendeletek alapján vezeti le az összeférhetetlenség fogalmát. A 2012. évi költségvetési rendelet 57. cikk (2) bekezdése szerint „összeférhetetlenség akkor áll fenn, ha az (1) bekezdésben említett pénzügyi szereplő vagy egyéb személy funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlása családi vagy érzelmi okok, politikai vagy nemzeti hovatartozással kapcsolatos okok, továbbá gazdasági érdek vagy bármely más, a végső kedvezményezettrel közös érdek miatt sérül”. A 2018. évi költségvetési rendelet 61. cikk (3) bekezdése hasonló definíciót tartalmaz, melynek értelmében „összeférhetetlenség akkor áll fenn, ha az (1) bekezdésben említett pénzügyi szereplő vagy egyéb személy feladatainak pártatlan és tárgyilagos ellátása családi vagy érzelmi okok, politikai szimpátiával vagy nemzeti kötődéssel kapcsolatos okok, továbbá gazdasági érdek vagy bármely más közvetlen vagy közvetett személyes érdek miatt sérül”.

A Bizottsági Közlemény az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendeletére<sup>52</sup> (a továbbiakban: 2018. évi költségvetési rendelet) figyelemmel – az összeférhetetlenség fogalmi körének részletes bemutatásán kívül, többek között – kitér a nem pénzügyi természetű etikai kérdésekre, az összeférhetetlenség elkerülését, kezelését célzó intézkedésekre, valamint a tudatosság növelésére is. Ezenkívül az Európai

---

<sup>51</sup> Az Európai Bizottság (2021/C 121/01) közleménye iránymutatás az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről.

<sup>52</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelet<sup>53</sup> (a továbbiakban: 2024. évi költségvetési rendelet) 61. cikkében – a 2018. évi költségvetési rendelet fogalomhasználatához hasonlóan – szintén rögzítésre kerültek az összeférhetetlenség fogalmának alapvetései.

A 2018. évi költségvetési rendelet 61. cikk (1) bekezdése alapján a költségvetés végrehajtásában és a közvetlen, közvetett és megosztott irányításban és az ezt előkészítő tevékenységekben, valamint az ellenőrzésben vagy kontrollban érintett pénzügyi szereplők és egyéb személyek – ideértve többek között a bármilyen szintű nemzeti hatóságokat is – nem járhatnak el oly módon, hogy saját érdekeik ütközzenek az Unió érdekeivel. Ez nem kizárólag a tényleges összeférhetetlenség tilalmát jelenti, hanem azt is, hogy az érintetteknek törekedniük kell arra, hogy megelőzzék az ilyen helyzetek kialakulását. Ezzel összhangban a Bizottsági Közleményben is kifejtésre kerül, hogy az összeférhetetlenség már akkor is fennáll, ha objektíven kétség merülhet fel az érintett személy vagy szervezet pártatlanságával, függetlenségével kapcsolatban.<sup>54</sup>

A 2018. évi költségvetési rendelet 61. cikk (1) bekezdésének célja a prevenció, melynek keretében az érintettek körére vonatkozó összeférhetetlenségi helyzetek megakadályozására, valamint az objektív összeférhetetlenség felmerülésének megfelelő kezelésére törekszik. A 61. cikk (2) bekezdése elvárásként írja elő az összeférhetetlenségi kockázatok azonosítását, majd az összeférhetetlenség kimondását és megfelelő intézkedés meghozatalát. A (2) bekezdésben foglaltak szerinti aktív intézményi cselekvés követelményének lényege, hogy amennyiben adott személy esetében felmerül az összeférhetetlenség gyanúja, és az összeférhetetlenség fennállását az illetékes vezető megállapítja, az érintett személyt el kell távolítani az adott ügy kezeléséből, és további megfelelő intézkedéseket kell hozni a jogszerűség biztosítása érdekében.

A Bizottsági Közlemény tartalmazza azon esetköröket is, melyek vélhetően nem tekinthetők összeférhetetlen helyzeteknek. Ilyen például, ha a személy csak a nyilvánosság vagy egy széles személyi kör tagjaként érintett, vagy ha az érintett személy által az uniós költségvetés végrehajtása során végzett feladatok olyan döntésekhez kapcsolódnak, amelyek általános jellegűek, valamint a gazdaság egész területére vagy a potenciális kedvezményezettek igen széles körére vonatkozó objektív kritériumokon alapulnak.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete (2024. szeptember 23.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról.

<sup>54</sup> 3.2.3. „Objektíven összeférhetetlenségnek tekinthető helyzetek” 2. bekezdése.

<sup>55</sup> 3.2.1. Az összeférhetetlenség fogalmának meghatározása.

Összegezve az összeférhetetlenség fogalmának uniós szintű meghatározását megállapítható, hogy – figyelemmel a Bizottsági Közlemény tartalmára – az összeférhetetlenség ('conflict of interest') fogalma alapvetően a döntéshozó és a kedvezményezett között fennálló olyan helyzetekre vonatkozhat, melyek befolyásolják az adott személy vagy szervezet függetlenségébe, pártatlanságába és tárgyilagosságába vetett bizalmat.

### 3.5.2 Az összeférhetetlenség és függetlenség hiánya kapcsán irányadó hazai szabályozási környezet bemutatása

#### **A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet és a 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet összeférhetetlenséggel kapcsolatos főbb rendelkezései**

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, valamint a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a fentiekben bemutatott uniós jogszabályok összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozási szemléletét veszi át, a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 38/B. §-a, illetve a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 43/A. §-a tartalmazza, hogy a kormányrendeletek összeférhetetlenségi szabályait a 2024. évi költségvetési rendelet, a Bizottsági Közlemény, illetve a fejlesztéspolitikai intézményrendszer munkatársa jogállására vonatkozó jogszabályban meghatározott összeférhetetlenségi szabályokkal összhangban kell értelmezni és alkalmazni.

A Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet) 5. § (9) bekezdése rögzíti az (1)–(8) bekezdés szerinti szabályok vonatkozásában a Bizottsági Közlemény összeférhetetlenségi szabályaival összhangban történő értelmezést, illetve alkalmazást.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 39. § (1) bekezdése részletesen felsorolja az összeférhetetlenségi okokat, melynek megfelelően a támogatásra vonatkozó döntés előkészítésében vagy meghozatalában az, aki a támogatási kérelmet benyújtotta; a támogatási kérelem elkészítésében, a benyújtott dokumentumok előkészítésében vagy kidolgozásában részt vett; a projekt megvalósítója; gazdasági vagy személyes, továbbá a Ptk. szerint hozzátartozói, illetve tulajdonosi, vezetői vagy felügyeleti kapcsolatban áll az érintett szervezettel/ szereplőkkel. A 39. § (1b) pontja alapján az összeférhetetlenség a 2024. évi költségvetési rendelet 61. cikk (3) bekezdése szerinti valamely összeférhetetlenségi ok teljesülése mellett akkor is megállapítható, ha azok bármelyikének kockázata vagy objektív látszata áll fenn.

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 44. § (1) bekezdése tartalmazza az összeférhetlenségi okokat, melynek értelmében a támogatási döntés előkészítésében és meghozatalában nem vehet részt a támogatást igénylő; annak tulajdonosi, vezetői, képviselői, felügyeleti vagy könyvvizsgálati funkciót betöltő személye; gazdasági vagy személyes, továbbá a Ptk. szerint hozzátartozói kapcsolatban álló személye;<sup>56</sup> valamint az a személy, akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható el. A 44. § (1a) bekezdése is hivatkozza az összeférhetlenség megállapíthatósága tekintetében a 2024. évi költségvetési rendelet 61. cikk (3) bekezdése szerinti valamely összeférhetlenségi ok teljesülése mellett azok bármelyike kockázatának vagy objektív látszatának fennállását is.

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelettel párhuzamosan az agrártámogatások (KAP-források) vonatkozásában a 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése sorolja fel az összeférhetlenségi helyzeteket.

### **A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet és a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet szállítói függetlenséggel kapcsolatos főbb rendelkezései**

A szállítói függetlenség, illetve annak hiánya az összeférhetlenségi helyzetek olyan kategóriája, mely az ajánlattevők egymás közötti, valamint a kedvezményezett és az ajánlattevő közötti viszonyrendszerben értelmezhető fogalom. Az európai uniós projektek tekintetében leginkább egy beszerzési eljárás során a döntés-előkészítési (ajánlattétel, illetve indikatív ajánlattétel), megvalósítás során pedig szerződésmódosítási (szállítóváltás) és elszámolási, finanszírozási (alvállalkozói teljesítés) szakaszok tekintetében merülhet fel szabálytalansági gyanút keletkeztető körülményként.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklet 2. Az elszámolhatóság általános szabályai fejezet 2.3.2.5. pontja rögzíti, hogy „ha a szokásos piaci ár igazolására az irányító hatóság árajánlat kérését írja elő a támogatást igénylők és a kedvezményezettek számára, az árajánlatoknak legalább három, egymástól és a kedvezményezettől független ajánlattevőtől kell származni”. A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 215. § (2) bekezdés b) pontja a piaci ár meghatározása kapcsán rögzíti, hogy arra legalább három – egymástól és a kedvezményezettől független, teljesítésre alkalmas lehetséges szállítóktól történő ajánlatkérés keretében beérkezett – érvényes ajánlat alapján kerülhet sor.

---

<sup>56</sup> Időbeli hatály: a támogatási kérelem benyújtását megelőző egy év.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 2.3.2.5b. pontja szerint nem független az ajánlattevő:

- amelyben a támogatást igénylő, illetve kedvezményezett vagy tulajdonosa (irányító vagy felügyeleti szerve), annak tagja, a szervezet nevében nyilatkozattételre, képviselőre jogosult személy, ezen személy Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója, tulajdonosi, fenntartói, vagyonkezelői, irányítási, képviseleti, munkáltatói vagy kinevezési jogokat gyakorol,
- vagy fordítva, amely olyan szállítótól származik, amelynek tulajdonosa (irányító vagy felügyeleti szerve), annak tagja, a szervezet nevében nyilatkozattételre, képviselőre jogosult személy, ezen személy Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója a kedvezményezett szervezetében vagy a másik ajánlattevő szervezetében tulajdonosi, fenntartói, vagyonkezelői, irányítási, képviseleti, munkáltatói vagy kinevezési jogokat gyakorol,
- valamint, ha a támogatást igénylő, illetve kedvezményezett vagy másik ajánlattevő vonatkozásában partner vagy kapcsolt vállalkozásnak minősül.

A kormányrendeletek fenti szabályain keresztül a jogalkotó célja annak kizárása, hogy a támogatást igénylő/kedvezményezett a támogatást saját tulajdonába vagy érdekkörébe tartozó vállalkozások javára használja fel, vagy a piaci versenyt torzító módon válasszon szállítót. Ezenkívül a kedvezményezettek és szerződő feleket érintő függetlenség hiányának megelőzése, az európai uniós projektek szabályszerű felhasználása érdekében a felhívások, szerződések vagy a finanszírozási megállapodások szintjén tartalmaz további rendelkezéseket.

## **A 2007. évi CLXXXI. tv. – Knyt. uniós források felhasználásával kapcsolatban rögzített összeférhetlenségi szabályainak kivonata**

### **Alaptényállás**

A LEADER támogatások kapcsán felmerült, hogy a helyi akciócsoportok által közzétett felhívásokra pályázatot nyújtanak be, majd kedvezményezettként jelennek meg több esetben a pályázatokat elbíráló helyi bírálóbizottsági tagok (illetve közeli hozzátartozójuk vagy ezek tulajdonában álló gazdasági társaságok). Több esetben sem került alkalmazásra az összeférhetlenségi helyzetek elkerülését célzó és az ilyen helyzeteket

transzparenssal kezelő, a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Knyt.).

## Háttér

A Hatóság az összeférhetlenségi kérdéskörben megvizsgálta az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 32. cikkében meghatározott, közösségvezérelt helyi fejlesztések keretében EMVA-forrásból támogatásban részesülő, helyi LEADER fejlesztéseket. A közösségvezérelt helyi fejlesztéseket a helyi akciócsoportok dolgozzák ki és hajtják végre a 34. cikk (1) bekezdése alapján. A helyi akciócsoportok feladatát képezi az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 34. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján „olyan megkülönböztetésmentes és átlátható kiválasztási eljárás kidolgozása, amely megakadályozza az összeférhetlenséget (...)”.

A Hatóság a helyi akciócsoportok (a továbbiakban: HACS) működése vonatkozásában komoly kockázatot azonosított a Rendeletben is rögzített összeférhetlenségi feladatának végrehajtása vonatkozásában. A kockázatosnak ítélt körülmény a HACS-ok keretén belül működő, helyi bírálóbizottság (a továbbiakban: HBB) támogatási kérelmekről való döntéséhez kapcsolódik.

A Knyt. 2. § (1) bekezdés bb) alpontja alapján a döntés-előkészítésben közreműködő az a természetes személy, aki a támogatási döntés meghozatalára irányuló eljárásban javaslattevő, véleményezési joggal rendelkezik, vagy ilyen joggal rendelkező testület tagja.

Tekintettel arra, hogy a HBB-tagok a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 72/A. § (9) bekezdése alapján támogató vagy elutasító döntési javaslatot tesznek a helyi támogatási kérelemmel kapcsolatban, így azok döntés-előkészítésben közreműködő természetes személynek minősülnek.

Mindezzel összhangban áll a Knyt. 2. §-hoz fűzött indoklása, mely szerint a döntés-előkészítésben közreműködő és döntéshozó személyek a pályázati eljárás résztvevői befolyással bírnak a támogatás odaítéléséről szóló döntés megszületésére, még ha nem is feltétlenül személyesen hozzák a döntést, vagy nem egyszemélyi döntést hoznak.

A Knyt. 6. § (1) bekezdése alapján nem indulhat pályázóként és nem részesülhet támogatásban

a) aki a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó,

c) az a)–b) pont alá tartozó személy közeli hozzátartozója,

d) az a)–c) pontban megjelölt személy tulajdonában álló gazdasági társaság,

e) olyan gazdasági társaság, alapítvány, egyesület, egyházi jogi személy vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező olyan szervezeti egysége, amelyben az a)–c) pont alá tartozó személy vezető tisztségviselő, az alapítvány kezelő szervének, szervezetének tagja, tisztségviselője, az egyesület, az egyházi jogi személy vagy a szakszervezet ügyintéző vagy képviseleti szervének tagja.

A Knyt. 6. § (1) bekezdés a), c), d), e) pontjai szerint tehát nem indulhat pályázóként, és nem részesülhet támogatásban az a HACS HBB-tag, aki döntés-előkészítőként közreműködő, valamint annak közeli hozzátartozója, illetve ezen személyek – döntés-előkészítő, közeli hozzátartozó – tulajdonában álló gazdasági társaság, vagy egyéb jogi személy.

A Knyt. 8. § (1) bekezdése alapján a pályázó köteles kezdeményezni e körülménynek a honlapon történő közzétételét a pályázat benyújtásával egyidejűleg. A Hatóság álláspontja szerint, ha a 6. § (1) bekezdésében felsorolt körülmények valamelyike fennáll, és a 8. § (1) bekezdése nem került alkalmazásra – határidőben közzététel kezdeményezése –, abban az esetben a 8. § (3) bekezdése szerint a pályázó támogatásban nem részesülhet.

A Hatóság álláspontja szerint rendkívül kockázatos, hogy az irányító hatóság a HACS HBB-tagok vonatkozásában – valamint azok hozzátartozói, illetve az előbbieik tulajdonában álló gazdasági társaság vagy egyéb jogi személyek szervezetében megjelenő pályázók esetében – nem ellenőrzi a Knyt. 6. § (1) bekezdés szerinti összeférhetetlenséget.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben, a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben és a 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendeletben meghatározott összeférhetlenségi szabályokhoz képest a döntés-előkészítésben közreműködőkre vonatkozóan a Knyt. részletes – eljárásrendi – szabályokat alkalmaz.

## 64. sz. ajánlás

**64.1 sz. ajánlás** - a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény szabályainak gyakorlati átültetése

A Hatóság javasolja a Knyt. hivatkozott szabályainak érvényesülése érdekében a KAP forrásainak szabályos végrehajtásáért felelős Nemzeti Irányító Hatóság által olyan kontrollmechanizmus bevezetését, amellyel az alaptényállásban megjelölt összeférhetetlenségi helyzetek kiszűrhetőek, illetve megelőzhetőek.

**64.2 sz. ajánlás** - a Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet kiegészítése

A Kormány részéről javasolt ezen összeférhetlenségi helyzeteket a Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendeletben legalább kereszthivatkozás szintjén átvezetni.

### 3.5.3 Az összeférhetlenség és a függetlenség hiánya a vizsgálati tapasztalatok fényében

A Hatóság a vizsgálataiban során a fentiekben bemutatott összeférhetlenségi helyzeteket, illetve szállítói függetlenségi problémákat egyaránt tapasztalt. A Hatóság véleménye alapján mind a döntéshozó és a kedvezményezett vagy a szállító összeférhetlensége, mind a kedvezményezett és a szállító vagy szállítók egymás közötti függetlenségének hiánya tekintetében megkülönböztethető olyan eset, amikor az uniós és hazai szabályozási környezet alapján egyértelmű az összeférhetlenségi ok teljesülése, illetve olyan is, amikor az összeférhetlenségnek/függetlenség hiányának csak objektív látszata merül fel. A következőkben ezen kategóriák tekintetében kerülnek röviden ismertetésre a Hatóság által azonosított összeférhetlenségi helyzetek, összeférhetlenségi okok, illetve szállítói függetlenségi problémák.

### *Az intézményrendszer (a döntéshozatal bármely szintje) és a kedvezményezett vagy a szállító(k) közötti összeférhetlenség*

#### **Összeférhetlenségi ok(ok) teljesülése**

A Hatóság egyik vizsgálata során egy települési önkormányzat LEADER projektje vonatkozásában megállapításra került, hogy az egyik nyertes ajánlattevő vezetője egyben a pályázat döntés-előkészítését végző szervezet (HACS) munkaszervezetének munkatársa volt, ami a Hatóság álláspontja szerint összeférhetetlen helyzetet teremtett a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 39. § (1) bekezdése, valamint a Knyt. 6. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

#### **Az összeférhetlenség objektív látszata**

A Hatóság vizsgálati tapasztalata egy projekt támogatói okiratának módosításainál eljáró döntéshozó vonatkozásában, hogy a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 39. § (1) bekezdés b) és f) pontjaira figyelemmel összeférhetlenségi ok kockázata, illetve annak objektív látszata állhatott fenn, mivel a módosító okiratokat ellenjegyző személy korábban a kedvezményezett felügyelőbizottsági tagja is volt. A Hatóság álláspontját erősíti a 2018. évi költségvetési rendelet 61. cikk (3) bekezdése, valamint a Bizottsági Közlemény 3.2.3., 3.2.4. pontjai és annak I. mellékletének 4. példája is.

A Hatóság által egy HACS tekintetében lefolytatott vizsgálat során az egyik LEADER felhívás támogatott projektjei között megállapításra került, hogy több kedvezményezett vonatkozásában személyi összefonódás áll fenn a HACS egyik felügyelőbizottsági tagjával. Igaz, hogy a HACS felügyelőbizottságának tagja a HACS projektek tekintetében végzett döntés-előkészítési tevékenységbe – a HACS SZMSZ-ére figyelemmel – közvetlenül nem vesz részt, ugyanakkor a Hatóság véleménye szerint a Knyt. 6. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a Bizottsági Közlemény 3.2.3., 3.2.4. pontjai és annak I. mellékletének 4. példája szerint az összeférhetlenség objektív látszata felmerülhet.

A 2024. éves elemző integritásjelentés 4.2.5. LEADER támogatások fejezet Összeférhetlenség alcímében is bemutatásra került a HACS-ok vonatkozásában jellemzőnek mondható esetkör, miszerint a HACS és a támogatási kérelmet benyújtó szervezet összeférhetlenségi helyzetben álltak a Ptk. szerinti hozzátartozóra vonatkozó tilalom megsértése okán. Továbbá több esetben az is előfordult, hogy a HACS vezető tisztségviselője és a támogatást igénylő szervezet képviselőjére jogosult egy és ugyanaz a személy volt.

### **A kedvezményezett és szállító(k) közötti függetlenség hiánya**

A Hatóság vizsgálati tapasztalata volt egy települési önkormányzat vonatkozásában, hogy az önkormányzat alpolgármestere és az uniós forrással érintett, önkormányzati projekteken megjelenő nyertes szállító egyéni vállalkozás fennálló házasságuk okán közeli hozzátartozónak minősültek, mely kapcsolatra figyelemmel az érintett projektek nem feleltek meg a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklet 2. Az elszámolhatóság általános szabályai fejezet 2.3.2.5. és 2.3.2.5b. pontjaiban foglalt feltételeknek.

A Hatóság egy egyesület tekintetében a fentiekhez hasonló helyzetet azonosított, amikor az egyesület uniós forrással érintett projektjeiben megjelenő nyertes szállító ügyvezetője és az egyesület elnöke között szintén közeli hozzátartozói minőség (testvérek) került megállapításra.

A hozzátartozói kapcsolat mellett a Hatóság vizsgálatai tekintetében előforduló másik gyakori függetlenségi probléma a tulajdonosi kapcsolat fennállása, amelyre példaként említhető az a helyzet, amikor a kivitelező kapcsán megállapításra került, hogy részben a kedvezményezett tulajdonában állt. Ezzel az összefonódással kapcsolatban a Hatóság szintén megállapította a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklet 2. Az elszámolhatóság általános szabályai fejezet 2.3.2.5. és 2.3.2.5b. pontjaiban foglalt feltételek hiányát.

### **A szállítók egymás közötti függetlenségének hiánya**

A Hatóság szabálytalanságra, összeférhetetlenségre, illetve az ajánlattevői (szállítói) függetlenség hiányára vonatkozó egyik jellemző tapasztalata, hogy a legkedvezőbb ajánlatot adó vállalkozásnak a másik (nem nyertes) ajánlatadó gazdasági szereplő a foglalkoztatottja volt az ajánlatadás idején. A szállítók egymás közötti ilyen munkajogi természetű kapcsolatát a Hatóság a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklet 2. Az elszámolhatóság általános szabályai fejezet 2.3.2.5. és 2.3.2.5b. pontjai alapján szabálytalannak minősítette a függetlenség teljesülésének hiánya miatt.

A szállítói függetlenség hiányának egy másik tipikus példajaként említhető, amikor a Hatóság a nyertes és nem nyertes ajánlattevők tulajdonosai tekintetében a céginformációs adatok segítségével megállapította, hogy azok egymás kapcsolt vállalkozásainak minősülnek egy közös gazdasági társaságon keresztül, mely körülmény szintén sérti a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklet 2. Az elszámolhatóság általános szabályai fejezet 2.3.2.5. és 2.3.2.5b. pontjait.

### A szállítói függetlenség objektív látszata

A Hatóság vizsgálati tapasztalata, hogy adott projekt tekintetében elszámolni kívánt ÉNGY<sup>57</sup>-be sorolható költségek tekintetében benyújtott árajánlatokat kiállító gazdasági szereplők – gazdasági és személyi összefonódás okán – nem tekinthetők függetlennek a kedvezményezettől. Ugyanakkor adott felhívás az ÉNGY-be sorolható költségek vonatkozásában nem követeli meg az ajánlatok beküldésének szükségességét, így az ÉNGY-be sorolható tételek kapcsán beküldött ajánlatokat, illetve azok készítőit alapvetően nem lenne szükséges figyelembe venni és értékelni.

A Hatóság álláspontja, hogy a szállítói függetlenség vizsgálatára jelenleg csak a piaci árak való megfelelés biztosításának szempontjából kerül sor, és csak azon esetekben, amikor olyan tételek kerülnek beszerzésre, melyek nem sorolhatók be az ÉNGY-be, míg az ÉNGY-be sorolható költségek igénybevétele esetén ugyanezen szempont az egyes kapcsolódó költségkorlátok meghatározásával biztosítottak minősül.

Fentiekre figyelemmel a Hatóság álláspontja, hogy a szállítói függetlenséget nem kizárólag a valós piaci érték meghatározásának szempontjából, hanem a verseny tisztaságának és a projektben részt vevő gazdasági szereplők tisztességtelen magatartásának visszaszorítása érdekében is szükséges volna vizsgálni, tekintettel arra, hogy olyan építési beruházások esetén, ahol a költségvetés az ÉNGY-ben szereplő tételeknek megfeleltethetően kerül kidolgozásra, számos visszaélésre teremt lehetőséget.

A Hatóság a vizsgált projekt költségvetésének alátámasztására adott ajánlatok vizsgálata során megállapította, hogy a kedvezményezett és az ajánlattevők tekintetében gazdasági és személyi összefonódás a céginformációs nyilvános adatok alapján közvetlenül nem azonosítható, ugyanakkor a nyilvánosan elérhető céginformációk, a Hatóság vizsgálati keretében azonosított vállalkozói érintettek, valamint az elemzett számlaforgalmi listák alapján egyértelműen következtetni lehet arra, hogy közbevetett személyen (azaz strómanon) keresztül a szállítói függetlenség nem teljesül a vállalkozások között.

Tekintettel a közbevetett személyeken keresztül fennálló kapcsolat bizonyításának nehézségeire, a Hatóság indokoltnak tartja a kormányrendeletek felülvizsgálatát és bővítését a Bizottsági Közlemény 6.4. Egyéb intézkedések pontjában felsorolt kockázati mutatók figyelembevételével.

---

<sup>57</sup> Építési Normagyűjtemény.

### **65. sz. ajánlás** – a 2021/C 121/01 Bizottsági Közlemény kockázati mutatóinak hazai rendeletekbe való beépítése

A Hatóság – a 2023. éves elemző integritásjelentésében tett javaslatára hivatkozással – továbbra is fenntartja annak szükségességét, hogy a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet, a 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet, valamint a 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet szövegébe beépítésre kerüljenek a függetlenség érvényesülése érdekében a Bizottsági Közlemény<sup>58</sup> (2021/C 121/01) 6.4. pontjában szereplő kockázati mutatók.

### **66. sz. ajánlás** – a szállítói függetlenség vizsgálatának bővítése

A Hatóság javasolja, hogy a szállítói függetlenség vizsgálatát ne kizárólag a valós piaci érték meghatározásának szempontjából, hanem a verseny tisztaságának és a projektben részt vevő gazdasági szereplők tisztességtelen magatartásának visszaszorítása érdekében is végezze el az adott irányító hatóság, tekintettel arra, hogy olyan építési beruházások, ahol a költségvetés az ÉNGY-ben szereplő tételeknek megfeleltethetően kerülnek kidolgozásra, számos visszaélésre ad lehetőséget.

## **3.6 Szabálytalansági eljárások kezelése és nyilvántartása az EUPR-ben**

A Hatóság a vizsgálati eljárásai során visszatérő problémaként tapasztalta, hogy az adott ügyekben hozott szabálytalansági eljárást lezáró döntésekben az azonos, vagy közel azonos jogszabálysértések megítélése teljesen eltérő lehet az azokat lefolytató egyes irányító hatóságok között. Volt olyan eset, amikor a Hatóság által jelzett azonos jogszabálysértés gyanújára tekintettel két különböző irányító hatóság előtt megtett jelzés az egyik irányító hatóságnál szabálytalansági eljárás megindítását és szabálytalansági döntés meghozatalát, a másik irányító hatóságnál szabálytalansági eljárás megindításának mellőzését eredményezte.

<sup>58</sup> Iránymutatás az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről.

Az ilyen esetek annak ellenére történtek meg, hogy elviekben az azonos időszakokban azonos jogszabályi háttér vonatkozott valamennyi irányító hatóságra, azaz a jogsértések fennállásának – vagy adott esetben fenn nem állásának – és mértékének megítélése megegyező jogi keretek között kellett, hogy történjenek. Ezek alapján felmerül annak a korrupciós kockázata, hogy az eljárás megindítására, annak lezárására és a döntés tartalmára befolyással bíró személyek olyan diszkrecionális döntéseket hozzanak, amivel egyes jogsértéssel érintett kedvezményezetteket jogtalan előnyben részesítsenek. Bár ezzel kapcsolatban konkrét mulasztást vagy jogsértést az intézményrendszer részéről nem észlelt a Hatóság, ennek elvi lehetősége adott.

A vizsgálatokban észlelt eltéréseken és anomáliákon túl a Hatóság a rendelkezésére álló eszközök és az EUPR rendszerben található információk segítségével mélyrehatóbban kívánta elemezni a 2014–2020 és a 2021–2027 közötti programozási időszakokban a szabálytalansági eljárások adatait, hogy átfogóbb képet alkothasson a szabálytalansági eljárások lefolytatásának ügyek közötti és az eljáró döntéshozó szervek között meglévő különbségeiről. A Hatóság ezen törekvése azonban technikai és egyéb – az ugyancsak az eltérő mechanizmusok meglétét alátámasztó – akadályokba ütközött. A fejezet további részeiben ezek a faktorok kerülnek részletesen kifejtésre.

### 3.6.1 Vizsgálati tapasztalatok

A Hatóság vizsgálati eljárást folytatott le hat kedvezményezett által megvalósított hét darab projekt keretében. A projektek három különböző – a 2014–2020-as Partnerségi Megállapodáson belüli – operatív programhoz tartoztak,<sup>59</sup> így az ellenőrzésükre három különböző irányító hatóság volt jogosult. A vizsgálati eljárás során megállapításra került, hogy a kedvezményezettek által megvalósított építési beruházások, a beszerzésekhez tartozó közbeszerzési eljárások a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 115. § szerint kerültek lefolytatásra, és jellemzően ugyanazon öt cég került meghívásra. A közbeszerzési eljárások nyertes ajánlattevője ugyanaz a cég volt, valamint egyezés mutatkozott abban, hogy a nyertes ajánlati összeg és az eljárás becsült értéke között minimális – 1% alatti – eltérés volt. Az esetek többségében

---

<sup>59</sup> Minden projekt csak egy operatív programból került finanszírozásra, amelynek keretében a vonatkozó felhívás megjelent.

az eljárásokat lefolytató közbeszerzési tanácsadó és a projektmenedzseri feladatokat ellátó szereplő is azonos volt.

A vizsgálat megindítását követően megállapításra került, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) jogorvoslati eljárásokat folytatott le a vizsgálatot érintett, Kbt. 115. §-a szerinti közbeszerzési eljárások tekintetében a nyertes ajánlati összeg és a becsült érték minimális, 1%-ot el nem érő eltéréseire alapozva. A jogorvoslati eljárásokat lezáró döntésekben a KDB megállapította, hogy az ajánlatkérők megsértették a Kbt. 2. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 36. § (2) bekezdését, valamint az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: EKR rendelet) 9. § (4) bekezdését, továbbá az ajánlatkérőkre bírságot szabott ki.

A Hatóság a KDB döntésekre hivatkozva tájékoztatta az irányító hatóságokat a jogsértések tényéről, és tájékoztatást kért a szabálytalansági eljárások megindításának lehetőségéről. Az irányító hatóságok válaszelevelükben előadták, hogy a jogsértésekre figyelemmel szabálytalansági eljárásokat indítottak a projekteknél, azonban ez a döntés nem volt általános, ugyanis az egyik irányító hatóság nem tartotta indokoltnak szabálytalansági eljárás lefolytatását a hozzá tartozó ügyben. Megállapítható tehát, hogy azonos – KDB által kimondott – jogsértések esetében különböző döntések születtek az irányító hatóságok között azzal kapcsolatban, hogy szabálytalansági eljárás megindítása szükséges, vagy sem.

A Hatóság vizsgálati jelentésének kiküldése előtt az elindított szabálytalansági eljárások lezárásáról, szabálytalanság megtörténtének megállapításáról értesült. A lezáró döntések az egyik irányító hatósághoz tartozó ügyekben egységesen 5%-os, a másik irányító hatóság által 25%-os korrekció került kiszabásra, mint jogkövetkezmény. A Hatóság a döntésekben meghatározott korrekciók mértékét jelentésében vitatta,<sup>60</sup> azonban erre

---

<sup>60</sup> Az érintett gazdasági szereplők közbeszerzési eljárással összefüggésben tanúsított magatartása elegendő az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésébe és a Tpv. 11. §-ába ütköző jogsértés megállapításához, továbbá ugyanezen magatartással összefüggésben megállapítható, hogy a kedvezményezett magatartása megsértette a Költségvetési rendelet 33. cikkében kifejtett hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét, a Ptk. 1.3. § (1) bekezdésében meghatározott jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményét, továbbá a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklet 2.3.2.11 pontját. Továbbá, tekintettel a C(2019) 3452. számú Bizottsági Határozat 2.2.21. pontjára – abban az esetben, ha a 2014/24/EU irányelv 24. cikke (vagy a 2014/23/EU irányelv 35. cikke vagy a 2014/25/EU irányelv 42. cikke) szerint nem közzétett vagy nem megfelelően orvosolt összeférhetlenséget tárnak fel, és az érintett ajánlattevő sikeresen elnyerte az adott szerződés(ek)e)t – a korrekció mértéke 100% kell, hogy legyen.

a kérdéskörre jelen jelentésben nem térünk ki, csak a meghozott döntések közötti eltéréseket kívánjuk bemutatni.

A vizsgálati jelentés kiküldésével a Hatóság szabálytalansági eljárás megindítására hívta fel azt az irányító hatóságot, amely előzőleg nem tartotta indokoltnak az eljárása lefolytatását, valamint javaslatot tett a másik két irányító hatóság részére, hogy a meghozott döntéseiket vizsgálják felül a vizsgálati eljárás során feltárt és a jelentésben ismertetett körülményekre figyelemmel. A korábban eljárást nem indító irányító hatóság rövidesen tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy a szabálytalanság megtörténtét megállapítva a hozzá tartozó projekt támogatói okiratát visszavonta, és a megítélt támogatás 100%-ának visszafizetésére szólította fel a kedvezményezettet. A másik két irányító hatóság a korábban meghozott döntéseit az EUPR-ben rögzített adatok alapján nem vizsgálta felül, arról a Hatóságot nem tájékoztatta.

Összefoglalva az esetet kijelenthető, hogy bár a projektekben azonosított gyanús körülmények valamelyest eltértek egymástól, de a KDB döntéssel alátámasztott jogsértés – a nem megfelelően kezelt összeférhetlenség – és ezzel a verseny tisztasága megsértésének gyanúja mindegyik esetben azonos volt. Ugyancsak azonos volt a szabálytalansági eljárás lefolytatására és a közbeszerzési jogsértések esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó jogszabályi háttér<sup>61</sup> is, azonban a különböző irányító hatóságokhoz tartozó ügyekben eljárásra jogosult szervként különböző döntések és ezzel együtt különböző mértékű szankciók születtek a projektekre nézve.

### 3.6.2 Az EUPR adatok hiányosságai

A Hatóság a szabálytalansági eljárások kezelése és adminisztrációja körében tapasztalt eltérések átfogóbb elemzése érdekében lekérdezte az EUPR rendszert üzemeltető Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft.-től a 2014–2020-as és a jelenlegi, 2021–2027-es időszakra vonatkozóan az EUPR Szabálytalanság moduljában található, kitöltendő adatpontokban

---

<sup>61</sup> 1303/2013/EU (2013. december 17.) Európai Parlament és Tanács rendelete, Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve, A Bizottság C (2019) 3452. sz. határozata, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet.

rögzített adatokat<sup>62</sup> táblázatos formában. A Hatóság a szabálytalansági eljárások dokumentumait nem vizsgálta, így ebben a részben a meghozott döntések és korrekciók jogszerűségére nem tesz megállapítást, hanem csak a rendelkezésre álló adatok alapján leszűrhető inkonzisztenciákra.

Az EUPR rendszerben összesen 23 358 szabálytalansági gyanúbejelentő került rögzítésre, melyből 20 216 esetben eljárás is indult.<sup>63</sup> Az első megállapítás az adatokkal kapcsolatban, hogy jelenleg az EUPR-ben nincs olyan adatmező, amelyből kiderülne, hogy mi alapján kerül ügymond elutasításra egy gyanúbejelentő, azaz, hogy milyen indok alapján nem tartja szükségesnek az irányító hatóság az eljárása megindítását. Ezekben az esetekben a gyanúbejelentőről szóló döntés indoklásában csak a döntés ténye szerepel.

Megállapítható továbbá, hogy több olyan ügyben, ahol lefolytatták az eljárást, az EUPR-ben „IRQ0 – nincs szabálytalanság” minősítés szerepel. Ugyanakkor ezekben az esetekben a kifogásolt magatartást gyakran részletesen bemutatják, és konkrét jogszabálysértésekre – akár EUTAF jelentésekre is – hivatkoznak. A Hatóság megítélése szerint ez ellentmondásos helyzetet eredményez.

A megindított majd 20 ezer szabálytalansági eljárásból 15 587 eset zárult szabálytalanságot megállapító<sup>64</sup> döntéssel az EUPR adatai alapján. A döntések indoklásában, a megsértett rendelkezések megjelölésében, az elrendelt korrekciós intézkedéseknél, valamint az elkövetés gyakorlatának bemutatása adatmezőkben szintén nagy fokú eltérések és következetlen adminisztráció jelenik meg. Erre példa a megsértett Kbt. rendelkezések megjelölése az adatmező szintjén, amit a gyakorlatban 2102 db esetben elvégeztek az adminisztrátorok, azonban a szabálytalanság elkövetésének gyakorlatát taglaló adatmezőkben lévő szöveges kifejtések alapján ennél a számnál sokkal több esetben került megsértésre a Kbt. valamely szakasza. Ugyanilyen hiányosság tapasztalható a megsértett uniós rendelkezések és időszaki rendeletek megjelölésére hivatott adatmezőkben is. Az ilyen jellegű adathiányok – különösen a konkrét jogszabályhelyek pontatlan feltüntetése – megnehezítik a döntések

---

<sup>62</sup> A Hatóság a lekérdezést a következő adatpontok tekintetében kérte: Szabálytalanság azonosító száma, Kedvezményezett neve, Gyanúbejelentő dátuma, Gyanúbejelentőhöz kapcsolódó döntés dátuma, Eljárás indult, Szabálytalan magatartás, Szabálytalanság minősítése, Szabálytalanság elkövetésének gyakorlata, Megsértett uniós rendelkezés, Megsértett Kbt. rendelkezés, Korrekciós intézkedések összefoglalása, Kapcsolódó bizonylat sorszáma, Kapcsolódó szállító neve, Kapcsolódó szállítói szerződés azonosítója, Érintett összeg.

<sup>63</sup> Alap és jogorvoslati eljárások összesen.

<sup>64</sup> IRQ2 – szabálytalanság, IRQ3 – az egyezmény szerinti csalás (gyanúja), IRQ5 – jogerős család.

nyomon követését. A jelenlegi adatmezők és tartalmuk alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy azonos jogszabálysértések különböző projektekben azonos korrekciót eredményeztek-e. A Hatóság álláspontja szerint kiemelten fontos az adatok egységes és következetes rögzítése. Ez elősegíti az átlátható működés hatékony ellenőrzését.

A fent említett adathiányok miatt a meghozott korrekciós intézkedések közötti következtesség – ugyanazon szabálytalan magatartás ugyanazzal a szankcióval járt-e – ellenőrzése nem lehet teljes körű, de példaként szolgál a Hatóság vizsgálati eljárásában tapasztalt eset, ahol a kedvezményezettek/ajánlatkérők megsértették a Kbt. 2. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 36. § (2) bekezdését. Az összesen 38 db ilyen szabálytalansági eljárás között a pénzügyi korrekció mértékénél 5%, 25%, 100% és üres, azaz nem kitöltött mezők jelennek meg. Ez a példa megint csak szemlélteti egyrészt a nem megfelelő adminisztrációból fakadó adathiányt, másrészt pedig a hasonló jogszabálysértést megállapító esetekben előírt eltérő következményeket.

### 3.6.3 Prevenció

A szabálytalansági eljárások közötti különbségeken túlmutató és a preventív jellegű kockázatelemzést gátló problémaként került azonosításra az, hogy bár a szabálytalansági modul rendelkezik olyan adatmezőkkel, mint a szabálytalansággal érintett szállító neve, szállítói szerződés száma és elszámoló bizonylat sorszáma, azonban ezek az adatmezők csak rendkívül kevészer, mindössze 680 soron lettek feltöltve a több mint 15 ezer lezárt szabálytalan esetből. Ennek a funkciónak az egységes használata kulcsszerepet játszhatna a további potenciális szabálytalanságok feltárásában, mivel a Hatóság vizsgálati tapasztalatai alapján a szabálytalanságok nagy része a projektekben megjelenő szállítókhoz kötődik. A szabálytalansággal érintett szállítók nevét exportálható formában kinyerve az EUPR rendszeréből, majd ezt a halmazt összekapcsolva az EUPR-ben rögzített összes szállítói szerződés adataival megismerhető lenne az, hogy egy szabálytalanságban érintett szállítónak mely projektekben van olyan szállítói szerződése, amellyel kapcsolatban nem indult szabálytalansági eljárás, vagy indult, de szabálytalanság nem került megállapításra.

A korrekcióval érintett szerződés, vállalkozás nevének és adószámának az EUPR-ben történő rögzítése segítséget nyújthatna preventív, szabálytalanságok elkerülését szolgáló célok elérésében és egyfajta kockázatelemzésben is. Ezen célok megvalósításához az említett adatok feltöltésén kívül szükség lenne a támogatási kérelmekhez a kedvezményezettek

által becsatolt ajánlattevő vállalkozások adatainak lekérdezhető módon való egységes rögzítéséhez az EUPR támogatási kérelem moduljában. Ennek segítségével megállapítható lenne, hogy egy adott nyertes ajánlattevő korábban érintett volt-e szabálytalansági eljárással, ahhoz kapcsolódó megállapítással és korrekciós intézkedéssel.

Ezzel a Hatóság nem azt jelenti ki, hogy az egyszer szabálytalankodó szállító valamennyi folyamatban lévő és jövőbeli szerződése korrekcióra szorulna, hanem csak annyit, hogy ez egy olyan indikátor lehetne, ami a szabálytalanságok időben történő kiszűrését és a megelőzést, ezzel együtt az európai uniós költségvetési források nagyobb fokú védelmét szolgálja.

### 3.6.4 Konklúzió

A bemutatott esetek illusztrálják, hogy a szabálytalansági eljárások kezelése nem egységes módon történik a különböző irányító hatóságoknál, vagy adott esetben egyes irányító hatóságokon belül, különböző ügyekben is eltérő képet mutat. Ennek egységesítésére és transzparenszé tételére közös koordináció létrehozása javasolt.

Az EUPR-ben a szabálytalansági modulban kitöltésre szolgáló adatmezők konzekvens feltöltése kulcsfontosságú lenne a szabálytalansági esetek monitoringja, a további potenciális esetek felderítése és prevenciók célok szempontjából.

Az ajánlattevő vállalkozások lekérdezhető és kereshető rögzítése az EUPR-ben, és ezen vállalkozások összevetése a szabálytalansággal érintett cégek nyilvános adataival preventív szempontból segítené elő a hatékonyabb forrásfelhasználást.

**67. sz. ajánlás** – az irányító hatóságok együttműködésének kezdeményezése a szabálytalansági eljárások kezelése tekintetében

A Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóságok a szabálytalansági eljárások kezelése tekintetében kezdeményezzenek együttműködést, melynek keretében a szabálytalansági eljárások elintézése vonatkozásában lefektetésre kerülnek az egységesítés és transzparencia irányába ható alapvetések. Ennek keretében a Hatóság javasolja, hogy az EUPR-ben, illetve EUPR-en kívüli adminisztráció (szabálytalansági esetek minősítése, megsértett jogszabályi rendelkezések releváns módon és helyen történő hivatkozása, szabálytalansággal érintett vállalkozások rögzítése és szabálytalansági minősítéssel való összekapcsolása) is kerüljön összehangolásra a későbbi prevenciók célok kiszolgálása érdekében.

## 3.7 Egyes ajánlattevői csoportok összejátszásainak felderítése az EUPR rendszerén keresztül

### 3.7.1 Probléma bemutatása

Jelenleg az európai uniós projektek irányításával és egyben ellenőrzésével foglalkozó szervek – így például az Irányító Hatóságok, Nemzeti Hatóság (RRF) vagy a Nemzeti Fejlesztési Központ (NFK) központi koordinációs szerve – nem képesek egyszerű módszerrel kiszűrni azon szabálytalan beszerzési és közbeszerzési eljárásokat, ahol egymástól – és akár a kedvezményezettől – nem független ajánlattevők szisztematikusan, több projektben, akár operatív programokon átívelően egymással összejátszva jogellenesen tesznek ajánlatot, elkerülve a cégek közötti valós versenyt. Ezáltal az ilyen szabálytalan eljárások esetében nem biztosított a piaci áron történő beszerzés megvalósulása, amely pénzügyi érdeksérelmet okoz hazánk és az Európai Unió költségvetésének is.

Az esetek feltárását akadályozza, hogy jelenleg a beszerzési, közbeszerzési eljárásokat ellenőrző szervek részére nem áll rendelkezésre olyan integrált informatikai rendszer, amely segítené őket a beszerzésekben megjelenő azonos, vagy nagyon hasonló ajánlattevői körök felismerésében.

A fenti típusú szabálytalanságok kiszűrését jelentősen segítené, ha kialakításra kerülne egy olyan módszertan és rendszer, amely az ellenőrző szervek számára egyszerűen lehetővé teszi ezen ajánlattevői körök projekteken és operatív programokon átívelő azonosítását és ezt követően a beszerzési, közbeszerzési eljárások szabályosságának vizsgálatát.

### 3.7.2 A Hatóság tapasztalata a fenti probléma kapcsán

A szabálytalan beszerzési, közbeszerzési eljárások számottevő részében előfordul, hogy meghatározott ajánlattevői kör összejátszik, és a cégek összehangoltan tesznek ajánlatot annak érdekében, hogy az általuk – és esetleg az ajánlatkérő által – meghatározott ajánlattevő nyerjen.

Az Integritás Hatóság a 2025. évi lezárt vizsgálatainak több mint egyharmadában tapasztalta az összejátszásnak fent leírt típusát, ezáltal kijelenthető, hogy a probléma megjelenése gyakori és jelentős.

Az összehangolt ajánlattétel gyanúját sok esetben személyes ismeretség, a cégek közötti gazdasági összefonódás erősíti, de egyes esetekben az árajánlatok tételesorai közötti matematikai összefüggések (minden tételnél azonos szorzó használata) vagy metaadatok egyezése (azonos személy készít több ajánlatot), illetve az egyes árajánlatok közötti tartalmi és formai egyezés (nyelvtani hibákat is beleértve) is segíti ezek felismerését.

### 3.7.3 Az európai uniós projektek informatikai háttere

Ahogy a korábbi fejezetben bemutatásra került, az európai uniós projektek nyilvántartása elektronikus úton, elektronikus felületen történik.

A 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet rendeli kötelezően alkalmazni az **EUPR**-t, mint a 2014–2020 közötti és azt követő európai uniós programozási időszakokban az európai strukturális és beruházási alapokból finanszírozott programok és projektek adatainak gyűjtését, rendszerezését és szolgáltatását biztosító pályázatkezelő alrendszerét.

A 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet 25/A. §-a alapján az NFK az EUPR-rel összefüggő feladatait – különösen szoftverfejlesztés, alkalmazásüzemeltetés – az **Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft.** bevonásával látja el.

Jelen fejezetben foglaltak szempontjából is fontos megjegyezni, hogy a vidékfejlesztési programok projektjeihez egy külön információs rendszer került kialakításra, az **IIER**, amely az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból finanszírozott támogatások kezelésére szolgáló kötelező informatikai és igazgatási rendszer, amely funkcióját tekintve azonban hasonló az EUPR-hez.

Jelenleg tehát az **EUPR és az IIER rendszerben érhető el egy projekt teljes, hiánytalan dokumentációja** a támogatási kérelem benyújtásától a megvalósítási szakaszon keresztül egészen a projekt végső lezárásáig.

Az irányító hatóságok munkatársai jelenleg kizárólag az általuk kezelt operatív programhoz tartozó projektek adataihoz és dokumentációjához férnek hozzá az EUPR-ben.

### 3.7.4 A beszerzési dokumentáció az EUPR-ben

Egy projekthez kapcsolódó beszerzési eljárás lebonyolítása során a gyakorlatban a kedvezményezettnek az a kötelezettsége, hogy egy beszerzési eljárás teljes dokumentációját egy kifizetési kérelem benyújtása során feltöltse az EUPR rendszerbe. Az irányító hatóság vagy a közreműködő szervezet ezt követően ellenőrzi a dokumentumokat, valamint az elszámolni kívánt költségek jogszerűségét és európai uniós forrás terhére történő elszámolhatóságát.

A dokumentáció része többek között az ajánlatkérés, a beérkezett árajánlatok, az árajánlatok elbírálásának dokumentuma, a döntésről szóló értesítés, a nyertes ajánlattevővel megkötött szerződés. A dokumentáció **szkennelt formában, leggyakrabban pdf formátumban kerül feltöltésre**, ezáltal a benne lévő adatok (ajánlattevő neve, ajánlati ár stb.) **nem szűrhetők és nem kereshetők** a rendszerben. Tekintettel arra, hogy több tízezer projekt, egyenként több ezer strukturálatlanul feltöltött dokumentumáról van szó, így ebből az adattömegből nem lehetséges átfogó és érdemi információ kinyerése.

Jelenleg az EUPR rendszerben kizárólag azon adatok állíthatók elő adatbázisként, és ezáltal szűrhetők és elemezhetők, amelyek külön paraméterezettek, azaz egy kitöltendő adatmezőben szerepelnek. Ezen adatok vagy automatikusan kerülnek rögzítésre a megfelelő adatmezőben a rendszerben, vagy az irányító hatóság, közreműködő szervezet munkatársa, vagy maga a kedvezményezett írja be manuálisan.

A fent írtak miatt jelenleg nem szűrhető és összesíthető például a beszerzési eljárások legtöbb alapvető adata, tekintettel arra, hogy egy beszerzés kapcsán jelenleg az EUPR rendszerben a „szállítói szerződések” oldalon külön adatmezőben kizárólag a szállító (azaz a nyertes ajánlattevő) nevét, adószámát és a szerződéses összeget kell feltüntetni, valamint közbeszerzési eljárás esetén a közbeszerzési szerződés számát.

Nem jelenik meg azonban ilyen külön adatmezőként sem a beszerzési, közbeszerzési eljárásban árajánlatot tevő egyéb személyek, szervezetek neve, adószáma, sem az árajánlatokban feltüntetett összeg.

### 3.7.5 Egyéb informatikai rendszerek

Az Európai Bizottság által fejlesztett és támogatott kockázatelemző rendszer, az **ARACHNE**, amelynek célja az uniós finanszírozású projektekhez kapcsolódó csalási és összeférhetlenségi kockázatok megelőző azonosítása.

Az irányító hatóságok kötelesek a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben és a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben meghatározott adatokat felvinni a rendszerbe annak érdekében, hogy az támogassa az irányító és ellenőrző szervezetek kockázatalapú ellenőrzési tevékenységét. A rendszerbe azonban – az EUPR-hez hasonlóan – kizárólag a szállítók adatait szükséges felvezetni, a beszerzési, közbeszerzési eljárásban részt vevő egyéb ajánlattevők adatait nem tartalmazza az ARACHNE, így ez sem alkalmas a jelen fejezetben írt probléma feltárására és kezelésére.

Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) a közbeszerzésekért felelős miniszter által üzemeltetett központi közbeszerzési adatbázis és a közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolítását támogató informatikai rendszer. Az EKR tartalmazza a közbeszerzési eljárások során keletkező valamennyi ajánlatkérői és ajánlattevői dokumentumot.

Az ajánlatkérő – aki legtöbbször a kedvezményezett – rögzíteni tudja a rendszerben az európai uniós projekt projektazonosítóját, így ezen eljárások összeköthetők az adott projekttel, és elméletileg kiszűrhetők a fent írt azonos ajánlattevői körök.

Abban az esetben nem lehetséges ez, ha az ajánlatkérő úgy folytatja le közbeszerzési eljárását, hogy nem ismert, mely projektből vagy projektekből kerül finanszírozásra a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződése.

A fentiek szerint tehát az EKR-ből bizonyos esetekben lehetséges olyan adatbázis generálása, amely segítené a több projektben, akár több operatív programon átívelő összejátszások felderítését, azonban kizárólag azon közbeszerzési eljárásokban, ahol pontosan rögzítésre kerül a projektazonosító szám.

Az EKR rendszere azonban az ellenőrző szervek számára nincs automatikusan összekötve az EUPR-rel és az IIR-rel. Jelenleg ugyanis az EUPR és az EKR összekötése úgy valósul meg, hogy csak az ajánlatkérő kifejezett kezdeményezése révén (FAIR adatkapcsolat engedélyezése) történik az EKR-ből származó információk áttöltése az EUPR környezetébe. Az esetlegesen kiszűrhető szabálytalanságok általa, hogy csak az EKR adataira tudnak

támaszkodni, csak egy szűk körre alkalmazhatók, ami jelentősen csökkenti a szabálytalan eljárások felderítésének hatékonyságát.

A Hatóságnak nincs tudomása arról, hogy a Nemzeti Fejlesztési Központ vagy a szervezetében működő irányító hatóságok, vagy a VP Irányító Hatósága az EKR segítségével ilyen jellegű vizsgálatokat végezne.

### 3.7.6 Megoldási javaslat

Jelen fejezetben írt családi módszer felderítését szinte automatikussá tehetné mindössze egy, az EUPR-ben – és az EMVA-forrásokat érintően az IIER-ben – végrehajtott informatikai fejlesztés.

Az EUPR-ben a „szállítói szerződések” oldalon külön adatmezőként paraméterezve létre kell hozni azt a felületet, amelyen a kedvezményezett a beszerzési, közbeszerzési eljárás dokumentációjának feltöltésével egyidejűleg külön rögzíti az összes ajánlattevő személy, szervezet nevét, adószámát és az ajánlati árat, megjelölve a nyertes ajánlattevőt.

Több részre bontott közbeszerzési eljárás kapcsán részenként kell rögzíteni ezen adatokat.

Ezzel az EUPR-en keresztül szűrhetővé és elemezhetővé válna valamennyi beszerzési eljárás valamennyi szereplője és azok együttes előfordulása.

Azon esetekben, ahol a fejezetben leírtak szerint ugyanaz vagy szinte ugyanaz az ajánlattevői kör jelenik meg, egy egyszerű szűrés segítségével azonnal kimutatható lenne valamennyi érintett projektben.

Kiemelten fontos, hogy az adatbázis használata ne korlátozódjon egyetlen operatív programra, bizonyos időközökre vagy hivatalos bejelentésekre, hanem a rendszer legyen alkalmas arra, hogy amikor egy kedvezményezett feltölti az EUPR-be a fenti adatokat, akkor a rendszer végezzen automatikus vizsgálatot, hogy az adott ajánlattevők vagy azok egy csoportja felmerült-e más projektek beszerzési eljárásai során. Amennyiben pedig a kockázatelemzés eredménye szükségessé teszi, az irányító hatóság – több operatív program érintettsége esetén a kijelölt irányító hatóság, vagy NFK – végezze el a beszerzési, közbeszerzési eljárások részletes vizsgálatát, és szükség esetén indítson szabálytalansági eljárást.

A Hatóság több olyan vizsgálatot folytatott le, ahogy a vidékfejlesztési források mellett más operatív programokban is megjelentek szabálytalan módon azonos ajánlattevői körök.

Tekintettel arra, hogy az IIER teljesen különálló rendszerként funkcionál az EUPR-től, ezért a Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy teremtsen meg azon feltételeket, amelyek alapján a két rendszer ezen ajánlattevői adatbázis kapcsán összekötésre kerül.

A fenti megoldásnak **számos előnye van.**

Nem igényel sem költségvetési forrást, sem jogszabályalkotást, hanem az EUPR kapcsán mindössze az NFK részéről szükséges megrendelni az Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft.-től a szükséges szoftverfejlesztést, paraméterezést. Az IIER kapcsán is feltehetően fejlesztés és a két rendszer összekötése szükséges.

A rendszer automatikusan kiszűrheti azon projektek beszerzési eljárásait, ahol felmerül az összejátszás gyanúja.

A rendszer nemcsak egy adott operatív programon belül, hanem azokon átívelően – akár a vidékfejlesztési forrásokhoz kapcsolódóan is – ki tudja szűrni a szabálytalan eljárásokat.

A szabálytalanságok felderítése és így a hazai és az európai uniós költségvetési források védelme is sokkal hatékonyabbá válik.

## **68. sz. ajánlás** – az Európai Uniós Programok Rendszere funkcióinak bővítése

### **68.1. sz. ajánlás**

A Hatóság javasolja, hogy az EUPR-ben a „szállítói szerződések” oldalon külön adatmezőként paraméterezve kerüljön létrehozásra egy felület, amelyen a kedvezményezett a beszerzési, közbeszerzési eljárás dokumentációjának feltöltésével egyidejűleg külön rögzíti az összes ajánlattevő személy, szervezet nevét, adószámát és az ajánlati árat, megjelölve a nyertes ajánlattevőt. Több részre bontott közbeszerzési eljárás esetén részenként szükséges rögzíteni ezen adatokat. Az új funkciót a döntéshozói oldalon szűrési, keresési lehetőségekkel ellátva szükséges megjeleníteni.

A Hatóság fontosnak tartja a rendszer alkalmasságát a kedvezményezett által történő adatrögzítést követő, automatikus azonnali vizsgálat elvégzésére, annak kimutatása érdekében, hogy az adott ajánlattevő vagy azok egy csoportja felmerült-e

más projektek beszerzési eljárásai során. Javasolt lenne automatikusan vizsgálni, hogy a kiszűrt ajánlattevők érintettek voltak-e hasonló tényállással kapcsolatos szabálytalansági eljárásban.

### **68.2. sz. ajánlás**

Az IIER különálló működése okán a Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy teremtsen meg azon feltételeket, amelyek alapján a két rendszer ezen ajánlattevői adatbázis kapcsán összekötésre kerül.

## **3.8 KPMG és EUTAF bemutatása**

### **3.8.1 Az audit hatóság és tanúsító szerv ellenőrzése az európai uniós támogatások kapcsán**

Az európai uniós források kapcsán az audit hatóság és a tanúsító szerv olyan kulcsfontosságú, egymástól független, ellenőrzési feladatokat végző, az Európai Unió jogszabályi környezete alapján a tagállamok által felállítani szükséges szervezetek, melyek tevékenységüket az európai uniós támogatások szabályos felhasználása érdekében fejtik ki. Magyarországon az audithatósági feladatokat autonóm államigazgatási szervként az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (a továbbiakban: EUTAF, Audit Hatóság), a tanúsító szervi hatásköröket magánjogi ellenőrző szervként a KPMG Hungária Kft. (a továbbiakban: KPMG) látja el.

Az EUTAF végzi – a VP és KAP támogatásokon kívül – többek között valamennyi operatív program auditját, a KPMG pedig a VP- és KAP-források tekintetében biztosítja a tanúsító szervi ellenőrzést.

Az EUTAF a 2014–2020 közötti programozási időszak tekintetében a következő alapokkal és programokkal kapcsolatos ellenőrzési (audit) hatósági feladatokat látja el:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap,

a Leginkább Rászoruló Személyeket Támogató Európai Segítségnyújtási Alap, valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alap,

- a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap,
- a Belső Biztonsági Alap,
- a transznacionális Duna Program,
- az Interreg V-A Szlovákia–Magyarország Együttműködési Program,
- az Interreg V-A Magyarország–Horvátország Együttműködési Program,
- az Interreg-IPA Magyarország–Szerbia Határon Átnyúló Együttműködési Program,
- a Magyarország–Szlovákia–Románia–Ukrajna ENPI Határon Átnyúló Együttműködési Program

Ezeket túl az EUTAF ellátja az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből, a Svájci–Magyar Együttműködési Programból, a Norvég Finanszírozási Mechanizmusból, illetve az EGT Finanszírozási Mechanizmusból származó források felhasználásáról szóló ellenőrzési hatósági feladatokat.

Az EUTAF a 2021–2027 közötti programozási időszak tekintetében:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alappal,
- az Európai Szociális Alap Plussszal,
- a Kohéziós Alappal,
- az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra Alappal,
- a Méltányos Átállást Támogató Alappal,
- a Menekültügyi és Migrációs Alappal,

- a Belső Biztonsági Alappal,
- a Határigazgatási és Vízügyeszközzel

kapcsolatos ellenőrzési (audit) hatósági feladatokat látja el.

Az EUTAF ellátja az audit hatósági feladatokat a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközzel Kapcsolatban.

### 3.8.2 Az EUTAF, mint auditáló szerv tevékenységének bemutatása

Az EUTAF 2010. július 1-jén jött létre, feladata meghatározott európai uniós és más nemzetközi támogatások második szintű ellenőrzése (auditja), feladat- és hatáskörét 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 határozza meg.

Az audit hatóság feladatai auditstratégiák és éves ellenőrzési tervek elkészítése és rendszeres felülvizsgálata, rendszerellenőrzések és projektek mintavételes ellenőrzésének végrehajtása, éves ellenőrzési jelentések és éves vélemények összeállítása, éves elszámolások vizsgálata, éves ellenőrzési jelentés elkészítése és éves vélemény kiadása, ezek megküldése az Európai Bizottságnak, záró auditjelentések elkészítése és zárónyilatkozatok kiadása.<sup>65</sup>

Az EUTAF ellenőrzése során az ellenőrzött szerv, szervezet vagy más – az ellenőrzés lefolytatásához szükséges adatok, tények, információk birtokában lévő – személy, szervezet vezetője, alkalmazottja a jogszabályokban meghatározottak szerint adatszolgáltatásra és együttműködésre köteles. Az EUTAF ellenőre az EUTAF által kiállított megbízólevél alapján végzi az ellenőrzéseket. Az ellenőrzésekről – szükség esetén megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat is tartalmazó – ellenőrzési jelentés készül, amelynek tervezetét az EUTAF megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, továbbá annak, akire vonatkozóan a jelentéstervezet megállapítást vagy javaslatot tartalmaz.

---

<sup>65</sup> <https://archive.palyazat.gov.hu//audit-hatsg>

Az EUTAF jelentései tekintetében az uniós támogatások ellenőrzési folyamatának különböző szakaszaihoz kapcsolódó jelentéstípusok különíthetők el, ezek egyrészt az FCR (Final Control Report, azaz Záró/Végleges Ellenőrzési Jelentés, a továbbiakban: FCR), másrészt az ACR (Annual Control Report, azaz Éves Ellenőrzési Jelentés, a továbbiakban: ACR) elnevezésű jelentések, melyek között a különbségek az időzítésben és a lefedettségben találhatók. Az ACR az EUTAF által az Európai Bizottság részére évente benyújtott jelentés, mely összefoglalja az adott évben elvégzett rendszerellenőrzések, projektellenőrzések és feltárt szabálytalanságok eredményeit, biztosítva az uniós források szabályos felhasználását. Az FCR a programozási időszak végén készülő jelentés, mely a zárási folyamat során a projektek teljes körű ellenőrzését, a pénzügyi korrekciókat és a szabálytalanságok végső lezárását tartalmazza, az Európai Bizottság ez alapján fogadja el adott operatív program lezárását. Összességében az ACR a folyamatos, éves ellenőrzést, az FCR pedig az operatív program végleges lezárását szolgálja az EUTAF ellenőrzési hatósági feladatai keretében.

### 3.8.3 Az EUTAF 2025. évi jelentéseinek elemzése

Az EUTAF által készített éves kontrolljelentés (Annual Control Report – ACR) és záró kontrolljelentés (Final Control Report – FCR) között alapvetően az időbeli fókusz, a funkció és a jöghatás, illetve tartalmuk mélysége a különbség.

A vizsgált – éves és záró – kontrolljelentések alapján megállapítható, hogy az Audit Hatóság átfogó, több szinten megvalósuló ellenőrzési tevékenységet végzett az érintett operatív programok esetében. Az ellenőrzések célja minden esetben az, hogy megbizonyosodjon az irányítási és kontrollrendszer megfelelő működéséről, az elszámolások megbízhatóságáról, valamint arról, hogy a felhasznált uniós források szabályszerűen kerültek-e felhasználásra.

A jelentések több, egymásra épülő ellenőrzési elemre tagolódtak. A rendszerellenőrzések során az irányítási és kontrollrendszer működését értékelték az Audit Hatóság, elsősorban előre meghatározott követelmények mentén. Ezek között kiemelt jelentőséggel bírt a kedvezményezettek megfelelő tájékoztatásának biztosítása, az irányító hatóságok által végzett első szintű ellenőrzések hatékonysága, az auditnyomvonal teljessége és a támogató informatikai rendszerek megbízhatósága. A vizsgálatok kockázatelemzésen alapultak, amelynek során a korábbi ellenőrzések tapasztalatai, valamint a feltárt hiányosságok határozták meg a fókuszterületeket.

Horizontális szinten több, ismétlődő jellegű hiányosság azonosítható. Ilyenek például a kedvezményezettek tájékoztatására vonatkozó útmutatók és kommunikációs kötelezettségek részleges inkonzisztenciája, a támogatott projektek nyilvánosságára vonatkozó adatok nem teljes körű frissítése, valamint a központi portálok és adatbázisok eltérő naprakésztsége. Az ellenőrzések rávilágítottak arra is, hogy bár a kommunikációs stratégiák és akciótervek alapvetően megfelelőek, bizonyos részletszabályok – például értékhatárok vagy közzétételi kötelezettségek – felülvizsgálatra szorulnak.

Az irányítási ellenőrzések kapcsán általános megállapítás, hogy a kockázatalapú megközelítés biztosított, azonban az egyes ellenőrzési elemek módszertana nem minden esetben egységes. Különösen a helyszíni ellenőrzések mintavételezésének és tervezésének gyakorlata mutat eltéréseket, illetve több esetben hiányzik az egységes központi útmutató. Egyes programoknál az ellenőrzési tervezés hiányosságai kifejezetten magas kockázatú megállapításként kerültek rögzítésre, ami a kapacitástervezés és a jogszabályi megfelelés szempontjából is kockázatot jelent.

A piaci ár ellenőrzésének gyakorlata, valamint a kettős finanszírozás kizárását szolgáló kontrollok szintén több jelentésben visszatérő fejlesztendő területként jelentek meg. Bár a vonatkozó szabályozási keretek rendelkezésre állnak, alkalmazásuk nem minden esetben egységes, ezért az Audit Hatóság több alkalommal javasolta a módszertanok harmonizálását és a kontrollkörnyezet megerősítését.

A horizontális megállapítások nemcsak az ellenőrzési módszertanban, hanem a támogató informatikai rendszerek működésében is megjelentek. Az informatikai rendszerek értékelése minden vizsgált program esetében hasonló következtetésre jutott: a rendszerek alapvetően megfelelnek a CPR<sup>66</sup> rendelet előírásainak, biztosítják az adatok rögzítését, tárolását és lekérdezhetőségét, azonban további fejlesztések szükségesek. Ide tartozik az automatizálás növelése, a manuális adatbevitel arányának csökkentése, a dokumentumtár strukturáltságának javítása, valamint az üzletmenet-folytonossági és katasztrófa-helyreállítási eljárások rendszeres felülvizsgálata.

Programspecifikus szinten ugyanakkor eltérő jellegű megállapítások is megjelentek. Az új programozási időszakban működő programok esetében hangsúlyosabbak a működés

---

<sup>66</sup> Az (EU) 2021/1060 rendelet az Európai Parlament és a Tanács közös rendelkezéseket megállapító rendelete, amely az EU 2021–2027-es költségvetési időszakának több uniós alapjára vonatkozó közös szabályokat tartalmazza.

kialakításával, szabályozásával és dokumentálásával kapcsolatos hiányosságok. Ide tartozik például a belső szabályozók aktualizálásának szükségessége, a kiválasztási és értékelési folyamatok átláthatóságának javítása, valamint a csalásellenes intézkedések gyakorlati alkalmazásának erősítése.

Ezzel szemben a záró kontrolljelentésekben a hangsúly már a teljes programidőszak értékelésén van. Ezek alapján megállapítható, hogy az irányítási és kontrollrendszerek működése alapvetően megfelelő volt, és a legtöbb esetben nem merült fel olyan hiányosság, amely a programok lezárását akadályozta volna. Ugyanakkor előfordultak egyedi hibák, például a költségek elszámolásának eltérései, indikátorok nem megfelelő teljesítése vagy dokumentálási hiányosságok, azonban ezek korrekciója megtörtént, és pénzügyi hatásuk kezelhető volt.

A záró jelentések fontos kiegészítése, hogy részletesen értékeli a kumulált ellenőrzési eredményeket. Ennek keretében az Audit Hatóság figyelembe veszi az Európai Bizottság, az Európai Számvevőszék, valamint a nemzeti auditok megállapításait, és összesített képet ad a pénzügyi korrekciók hatásáról. A vizsgálatok alátámasztják, hogy a szükséges intézkedések végrehajtása megtörtént, és a fennmaradó hibaarányok a lényegességi küszöb alatt maradtak.

Az indikátorok és teljesítményadatok ellenőrzése is hangsúlyos eleme volt a zárási folyamatnak. A vizsgálatok alapján az indikátorok adatforrásai és jelentési nyomvonalai túlnyomórészt megbízhatónak bizonyultak, a kimeneti adatok megfelelően alátámasztottak voltak, és csak elvétve merültek fel dokumentálási hiányosságok, amelyek jellemzően nem jártak pénzügyi következményekkel.

Összességében az EUTAF ellenőrzési rendszere egységes metodikára épül, amely képes azonosítani mind a horizontális, mind a programspecifikus kockázatokat. Az éves kontrolljelentések elsősorban a működés közbeni hiányosságokra és fejlesztési szükségletekre fókuszálnak, míg a záró kontrolljelentések a teljes programidőszak összegző értékelését adják.

Az ACR jelentések alapján a legjelentősebb problémák elsősorban módszertani, ellenőrzési és dokumentációs jellegű hiányosságokból erednek. Visszatérő probléma a piaci ár ellenőrzésének nem egységes gyakorlata, a helyszíni ellenőrzések módszertani hiányossága, valamint az auditnyomvonal és dokumentumtár nem megfelelő kezelése. A TOP Plusz esetében már strukturális és kapacitási problémák is megjelentek, amelyek magasabb irányítási és működési kockázatot jeleznek.

Az FCR jelentések összességében stabilabb képet mutatnak, ugyanakkor elszámolási, indikátor- és szervezeti kockázatok továbbra is azonosíthatók. A feltárt problémák, hiányosságok döntő többségét azonban a programok lezárásáig korrigálták, így a rendszerek összességében megfeleltek az uniós követelményeknek, és biztosították a források szabályszerű felhasználását.

### 3.8.4 A KPMG, mint tanúsító szerv tevékenységének bemutatása

A Bizottság 2021. december 21-i (EU) 2022/128 végrehajtási rendelete<sup>67</sup> I. „Kifizető ügynökségek és más szervek” fejezetének 5. „Tanúsítás” cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „Az illetékes hatóságnak ki kell jelölnie az (EU) 2021/2116 rendelet 12. cikke szerinti tanúsító szervezet”. Továbbá az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2116 rendelete<sup>68</sup> 12. „Tanúsító szervek” cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy „A tanúsító szervnek a tagállam által a nemzeti jog sérelme nélkül egy legalább hároméves időszakra kijelölt köz- vagy magánjogi ellenőrző szervnek kell lennie. Amennyiben a tanúsító szerv magánjogi ellenőrző szerv, és az alkalmazandó uniós vagy nemzeti jog ezt előírja, a tagállam a szervezet pályáztatással választja ki.”

A fent hivatkozott jogszabályokban foglaltakra figyelemmel a tagállam részére nyújtott vidékfejlesztési támogatások vonatkozásában a tagállamnak egy független tanúsító szervezet szükséges kijelölnie a kifizető ügynökségek és koordinációs szervek vizsgálata érdekében. A tanúsító szerv a kifizető ügynökség által benyújtott kiadások szabályszerűségét tanúsítja, melynek keretében igazolja, hogy az uniós alapokból (EMGA- és EMVA-források) kifizetett összegek megfelelnek az európai uniós és a nemzeti jogszabályoknak.

Főbb feladatai között a tanúsító szerv – éves rendszerességgel – a könyvvizsgálati standardoknak megfelelően elkészített véleményt ad ki a kiadások jogszerűségéről, amelyet

<sup>67</sup> A Bizottság 2021. december 21-i (EU) 2022/128 végrehajtási rendelete az (EU) 2021/2116 európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó, a kifizető ügynökségekkel és más szervekkel, a pénzgazdálkodással, a záróelszámolással, az ellenőrzésekkel, a biztosítékokkal és az átláthatósággal kapcsolatos szabályok megállapításáról.

<sup>68</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2116 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

a Bizottságnak nyújt be. Emellett a tanúsító szerv – szintén éves rendszerességgel – jelentést készít a kifizető ügynökség akkreditálása, működésének ellenőrzése vonatkozásában tett megállapításairól. A jelentésnek információkat kell nyújtania – többek között – az ellenőrzést végző személyzet létszámáról és képzéséről, az elvégzett munkáról, a megvizsgált rendszerekről, adott esetben a lényegesség és a megszerzett bizonyosság szintjéről, az esetlegesen feltárt gyengeségekről és az ezekkel kapcsolatos ajánlásokról, valamint a tanúsító szerv és egyéb, a kifizető ügynökségen kívüli és belüli ellenőrző szervek minden olyan műveletéről, amelyek részben vagy egészben alapját képezik a tanúsító szerv által a jelentés tárgykörére vonatkozóan megfogalmazott megállapításoknak.

Fenti feladatokat Magyarországon a KPMG látja el, mint magánjogi ellenőrző szerv.

### 3.8.5 A KPMG 2025. évi EMVA jelentésének elemzése

A KPMG Hungária Könyvvizsgáló, Adó- és Közgazdasági Tanácsadó Kft. és a KPMG Tanácsadó Kft. konzorciuma (a továbbiakban: KPMG) a tanúsító szervi kötelezettségének eleget téve elkészítette az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (a továbbiakban: EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (a továbbiakban: EMVA) auditjelentéseit a 2025. pénzügyi évre vonatkozóan.

Az EMGA keretein belül alapvetően rövid távú, éves jellegű támogatások kifizetése történik, amelyek célja jövedelemtámogatás és piacsabályozás, míg az EMVA keretében jellemzően hosszabb távú, több évre kiterjedő projektalapú támogatások kifizetése történik, melyek célja beruházások támogatása, valamint a vidékfejlesztés.

A Hatóság az EMVA és EMGA keretei között elszámolt támogatások esetén is rendelkezik hatáskörrel, azonban fellépési kötelezettsége jellemzően az EMVA keretein belül történt kifizetésekkel kapcsolatban merült fel, így a továbbiakban az EMVA jelentés kerül elemzésre.

Az audit a Magyar Államkincstár, mint akkreditált kifizető ügynökség működésére és elszámolásaira terjedt ki az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2116 rendeletének 12. cikk (2) bekezdése alapján.

A tanúsító szervi audit célja az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme volt azáltal, hogy kellő bizonyosságot szerez a kifizető ügynökség irányítási rendszerének működéséről,

valamint a felmerült kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről, továbbá a kifizető ügynökség éves elszámolásainak teljességéről, pontosságáról és megbízhatóságáról is. A vizsgálat a 2024. október 16. és 2025. október 15. közötti időszakot ölelte fel. A vizsgálat kiterjedt a kifizető ügynökség működésére, beleértve az IIER-t, valamint a nem IIER típusú támogatási rendszereket is.

Az audítcél elérése érdekében a KPMG a Bizottság iránymutatásait figyelembe véve határozta meg az elérendő bizonyossági szintet, ami szilárd kiindulópontot biztosít a tanúsító szervi vélemény megalapozásához. Az ellenőrzési bizonyosság 95%-os szintben került meghatározásra, az alapsokaság értékének 2%-os lényegessége mellett.

Az auditstratégia a meghatározott bizonyossági szint elérése érdekében megfelelően került kialakításra, mely során a figyelembe vett kockázati faktorok a következők:

- eredendő kockázat (inherent risk),
- kontrollkockázat (control risk),
- feltárási kockázat (detection risk).

A kontrollkörnyezet erőssége és a kontrollkockázat között fordított arányosság áll fenn. Minél hatékonyabb és erősebb a kontrollkörnyezet kialakítása, annál alacsonyabb a kontrollkockázat. A kontrollkörnyezet kialakítása és működtetése a kifizető ügynökség, a kontrollkörnyezet működésének a véleményezése pedig a KPMG feladata.

A kontrollkörnyezet értékelésekor a KPMG figyelembe vette a működési folyamatokat, az ezeket támogató IT-rendszereket és azok biztonságát, a működési folyamatokba épített kontrollpontokat és a kontrollpontok jellegzetességeit, a működési folyamatok fejlesztésére adott megállapítások kifizető ügynökségi kezelését, a korábbi években megfogalmazott hibák, hiányosságok kezelésének nyomon követését, valamint a csalásellenes intézkedéseket. Az audit során a kontrollkörnyezet felmérésre és tesztelésre került.

Az alkalmazott auditmódszertan több, egymásra épülő vizsgálati elem kombinációjára épült. A kellő bizonyosság elérése érdekében a KPMG folyamatfeltárást (walkthrough), jogszabályi megfeleléségi vizsgálatot (translation test), compliance tesztet, tételes mintavételen alapuló szubsztantív vizsgálatokat, valamint kockázatalapú mintavételi eljárásokat alkalmazott.

A folyamatokba épített kontrollok tesztelése, valamint a szubsztantív vizsgálat módszerei-

nek és minimális elemszámának a meghatározásához a 2. számú bizottsági iránymutatás (korábbi 3. számú bizottsági iránymutatás) 2. mellékletében foglaltakat vették figyelembe.

A KPMG vizsgálata során a tranzakciókat működési és nem működési ügyletekre bontotta meg. A működési ügyletekbe az EMVA-források működéséhez tartozó, rendszeresen előforduló tranzakciók sorolhatók, mint a támogatások kifizetése, könyvelése és nyilvántartása. A nem működési ügyletek közé nem a napi alaptevékenységek tartoznak, hanem azok inkább adminisztratív, pénzügyi vagy korrekciós jellegűek, mint az előlegek és biztosítékok kezelése, követelések kezelése, szabálytalanságokhoz kapcsolódó pénzügyi műveletek.

A jelentések összességében stabil és megfelelően működő kontrollkörnyezetet mutatnak be. Az elvégzett auditeljárások alapján a tanúsító szerv nem azonosított lényeges hibát, így a tanúsító szerv korlátozás nélküli véleményt bocsátott ki az éves elszámolásokra, az irányítási rendszer működésére és a kiadások jogszerűségére vonatkozóan.



## 4. fejezet tartalomjegyzék

# 203 | Szektorális kockázati profilok

- 4.1 Összefoglaló
- 4.2 Építőipar
- 4.3 Informatikai és elektronikai beszerzések, IT szektor
- 4.4 Kommunikációs és rendezvényszervezési szolgáltatások
- 4.5 Egészségügyi beszerzések
- 4.6 Energia- és üzemanyag-beszerzések
- 4.7 Tervezési és mérnöki szolgáltatások
- 4.8 Ingatlanokhoz kapcsolódó szolgáltatások
- 4.9 Közétkeztetési szolgáltatás és élelmiszer-alapanyagok beszerzése
- 4.10 Járművekhez kapcsolódó beszerzések
- 4.11 Egyéb szektorok/szegmensek főbb adatai

## 4. Szektorális kockázati profilok

### 4.1 Összefoglaló

A közbeszerzési rendszer működését érintő, a 2. fejezetben bemutatott diszfunkciók – a tulajdonosi szemlélet hiánya, a versenytorzító gyakorlatok, az összeférhetlenségi kockázatok, valamint az ajánlattevői bizalom gyengesége – általános, rendszerszintű jelenségek. Ezek azonban a gyakorlatban nem azonos módon és nem azonos intenzitással jelennek meg a különböző piaci területeken.

A közbeszerzési piac nem homogén: az egyes szektorok piacszerkezete, versenyjogi dinamikája, belépési korlátai, valamint a korrupciós és integritási kockázatok jellege jelentősen eltérnek egymástól. Ennek következtében a kizárólag általános megállapításokra épülő elemzés nem alkalmas arra, hogy a kockázatokat kellő pontossággal azonosítsa, továbbá; hogy célzott beavatkozások alapjául szolgáljon.

A Hatóság álláspontja szerint szükséges a közbeszerzési rendszer vizsgálata szektorális bontásban is. Ennek célja nem az egyes ágazatok részletes leírása, hanem azoknak a visszatérő kockázati mintázatoknak az azonosítása, amelyek az adott piaci környezetben különösen erősen érvényesülnek, illetve amelyek eltérő intézményi és ellenőrzési megközelítést indokolnak.

**A fejezetben szereplő szektorális profilok célja a Hatóság vizsgálati és ellenőrzési tevékenysége során feltárt jogsértési kockázatok egyes szektorokhoz rendelése, amely célzottabb elemzéseket tesz lehetővé. Ezekhez kapcsolódóan a Hatóság konkrét ajánlásokat nem fogalmaz meg.**

A jelentés a CPV kódokon alapuló szegmentálás mellett funkcionális és piacszerkezeti szempontok mentén azonosítja a szektorális kockázatokat.

#### **A CPV alapú megközelítés előnyei és korlátai**

Ahhoz, hogy a szektorális elemzések elvégezhetőek legyenek, elsődleges fontosságú az egyes piacok elkülönítése. Ehhez eddig jellemzően a CPV-kódok rendszerére támaszkodtak az elemzések, és ezt a kézenfekvő elemzési módszert a Hatóság is alkalmazza a jelentésben. A Hatóság által elvégzett adatelemzések tapasztalatai ugyanakkor azt mutatják, hogy számos olyan szegmens, szektor, mikropiac azonosítható a közbeszerzési

piacon, amelyek több CPV-főcsoporthoz, illetve csoporthoz tartozhatnak, és az alábbi szempontok mentén különíthetők el:

- azonos ajánlattevői kör;
- beszerzési tárgyak vagy tárgycsoportok azonossága;
- hasonló versenyhelyzet és piacstruktúra.

A statikus, 2008 óta változatlan CPV-kódok rendszere számos beszerzési tárgy besorolására nem kínál egyértelmű megoldást, így rendkívül eltérő ajánlatkérői gyakorlatok jelennek meg az azonos beszerzési tárgyak esetében. Ezen jelenség kiszűrésére az ellenőrző szervezetek sem rendelkeznek minden esetben megfelelő szakértelemmel.

A közbeszerzési eljárások tényleges piaci viszonyoknak megfelelő szegmentálására több módszertan (páros és hasonlósági gráf, embedding típusú reprezentáció és machine learning) együttes alkalmazása jelenthet megoldást. Ezen módszerek többdimenziós eredményeit integrálva a hálózati, szöveges, szemantikai és strukturális hasonlóságok együttesen határozzák meg a végső piaci szegmenseket. A Hatóság megkezdte a piacszegmentációt megalapozó módszertan kidolgozását, annak véglegesnek nem tekinthető eredményeit ezen fejezet tartalmazza.

A szektorális elemzés kiindulópontját a vizsgálati és ellenőrzési tapasztalatok alapján csoportosított CPV-kódokon alapuló besorolás jelenti. Elemzési egységeknek azonban nem a CPV-kódrendszer (első két számjeggyel meghatározott) elkülönített főcsoportokat, vagy (az első három számjeggyel meghatározott) elkülönített csoportokat tekintjük. Az egyes szektorok meghatározásakor figyelembe vesszünk minden olyan CPV-főcsoportot vagy -csoportot, melyekbe tartozó termékek reálisan (és átfedést nem tartalmazva) az adott szektorba sorolhatók. Így az elsősorban adminisztratív célokra alkalmas CPV-rendszert alapul véve tehát elemzési célra alkalmas, lehetőség szerint homogén szektorokat hoztunk létre.

Jelezzük, hogy az egyes szektorok meghatározásakor a két számjeggyű értékek a CPV-főcsoportokat, a három számjeggyűek pedig a megfelelő CPV-csoportokat határozzák meg. Fontos kiemelni továbbá, hogy a szektorális elemzések kapcsán végzett adatelemzéseknél a forinttól eltérő pénznemben meghatározott szerződéses értékeket is figyelembe vettük, amely adatokat az általános, rendszerszintű adatelemzésekben nem vettünk figyelembe.

A teljes kép kialakítása érdekében az egyes kialakított szektorokra több koncentrációs, illetve megoszlási mutatót is ismertetünk. Ezek a következők:

- „TOP3” (CI3): a szektor 3 legnagyobb szerződésértékkel rendelkező szereplőjének részesedési aránya;
- „TOP10” (CI10): a szektor 10 legnagyobb szerződésértékkel rendelkező szereplőjének részesedési aránya;
- Az egyes szektorok összetételét a Herfindahl-Hirschman-indexszel (HHI) és a GINI-mutatóval is jellemezzük, melyek jelentése eltérő.<sup>69</sup>

A 15%-ot elérő HHI a szektor enyhe koncentrációjára utal, míg a magasabb értékek fokozottabb koncentrációt jeleznek.

Az egy kivétellel 50% feletti GINI értéke a szerződésösszeg eloszlásának (közbeszerzési piacokon megszokott) markáns egyenlőtlenségét jelzi. Tehát számos szereplő csak csekély részesedéssel rendelkezik, miközben a szerződésállomány jelentős része a nagyobb részesedésű szereplőknél összpontosul. Az efeletti értéktartományok értelmezése eltérő lehet. Így a nagyon magas, 90% feletti GINI-érték alapvetően a sok (akár több száz) nagyon kis részesedésű szereplő jelenlétét jelzi. A mérsékelt, de szintén 50%-ot meghaladó GINI-érték jellemzően az ennél kisebb, de szintén határozottan egyenlőtlen szektorokat jellemzi.

---

<sup>69</sup> A HHI leírását az Integritás Hatóság 2024-es Éves Elemző Integritásjelentésének 39-40. oldala tartalmazza, amely itt található: <https://integritashatosag.hu/wp-content/uploads/2025/06/IH-2024-Eves-Elemzo-Integritasjelentes-1.pdf>. A GINI-index leírása itt található: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Gini-index>. [A hivatkozások elérése 2026. június 9-én ellenőrzött.](#)

## 4.2 Építőipar

A szektort leíró CPV-kódok:

45 – Építési munkák

A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>3196</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>1891</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>1709 679,8</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>1130</b>
HHI index szerződésekre	16,0%
HHI index cégekre	7,5%
HHI index ajánlatkérőkre	15,5%
GINI index szerződésekre	90,2%
GINI index cégekre	90,7%
GINI index ajánlatkérőkre	90,7%
TOP3 szerződésösszeg aránya	62,9%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	46,4%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	57,5%
TOP10 szerződésösszeg aránya	71,5%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	71,8%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	71,2%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	5,3
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	4
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	8,2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	5
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	8,6%

A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyvert szerződések száma	Elyvert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Ansaldo Energia S.p.A	1	286.429,8	16,8%
Calik Enerji Swiss AG	1	286.429,8	33,5%
Status KPRIA Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	219.918,5	46,4%
WEST HUNGÁRIA BAU Építőipari Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	5	118.119,1	53,3%
Eisewedy Electric Power Systems Projects S.A.E	1	109.959,2	59,7%
STRABAG Vasútépítő Korlátolt Felelősségű Társaság	1	61.998,7	63,3%
Mészáros és Mészáros Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	30	59.631,5	66,8%
STRABAG Általános Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	63	36.877,1	69,0%
EB HUNGARY INVEST Ingatlanfejlesztő és Építőipari Korlátolt Felelősségű Társaság	9	25.667,7	70,5%
PINTÉR MŰVEK Korlátolt Felelősségű Társaság	1	23.372,9	71,8%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
MVM Tisza Erőmű Korlátolt Felelősségű Társaság	1	572 859,5	33,5%
MVM Mátra Gázturbinás Erőmű Korlátolt Felelősségű Társaság	1	329 877,7	52,8%
Építési és Közlekedési Minisztérium	11	80 518,4	57,5%
Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	90	59 663,5	61,0%
Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhatalmi Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	2	48 011,0	63,8%
Semmelweis Egyetem	18	35 871,1	65,9%
Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata	7	24 426,7	67,3%
MVM Démász Áramhálózati Kft.	58	23 635,1	68,7%
MVM Émász Áramhálózati Kft.	39	22 754,6	70,0%
Avas Talentum Ingatlanfejlesztő Korlátolt Felelősségű Társaság	1	18 975,0	71,2%

### A szektor leírása a Hatóság vizsgálati tapasztalatai alapján:

Az építőipar két fő szegmensre oszlik: magas- és mélyépítésre. Mindkét szegmensben további mikropiacok azonosíthatók, amelyek struktúrája és működésmódja jelentősen különbözik:

a) 1 Mrd Ft alatti építési beruházások: földrajzilag, jellemzően megyénként elkülönült mikropiacokon a nyílt eljárásokban nagyfokú verseny tapasztalható, a beérkező ajánlatok száma majdnem duplája az átlagnak. A korrupciós kockázat az átlagosnál alacsonyabb, ez alól ugyanakkor kivételt képeznek a meghívásos (Kbt. 115. §) eljárások.

b) 1 Mrd és 10 Mrd Ft közötti építési beruházások: földrajzilag nem különül el a magasabb érték és a nagyobb szereplők miatt. Jelentősen leszűkült, de még mindig érdemi verseny jellemzi ezt a mikropiacot, ahol jóval magasabb a korrupciós kockázat.

c) 10 Mrd Ft feletti építési beruházások: korlátozott verseny, kevés szereplő, állandósult összejátszás mind a kiírók és az ajánlattevők, mind a piaci szereplők között. Nagyon magas korrupciós kockázat.

d) Az autópálya-koncesszióval érintett gyorsforgalmiút-fejlesztések 2022 előtt külön mikropiacot képeztek, amelyet 35 évre egyszereplős piacra redukált a koncessziós modell.

Fontos kiemelni továbbá, hogy az állami beruházásokról szóló törvény előkészítette az építési beruházások radikális központosítását az Építési és Közlekedési Minisztérium (a továbbiakban: ÉKM) kezében, de ez csak részben valósult meg.

Az állami építési beruházások tekintetében az ÉKM megkerülhetetlen szereplő lett, aki a Hatóság vizsgálatai során nem volt minden területen együttműködő, így a Hatóság nem jutott hozzá a vizsgálatok szempontjából elengedhetetlen információkhoz.

A vasútfejlesztések esetében több jel arra mutat, hogy a nyertes ajánlattevők alvállalkozói láncolatokat építettek ki, melyben közvetítői szerepben felesleges vállalkozások kaptak szerepet, azonban ezt a kockázatot az információk visszatartására tekintettel eddig a Hatóság nem tudta megvizsgálni.

#### **Visszaélési kockázatok:**

- Összeférhetlenségi helyzetek az előkészítés során (jellemzőek a tervező és kivitelező közötti összejátszások, illetve az adott cégre szabott eljárási feltételek meghatározása is).
- Ajánlattevői összejátszás (inkább támogató ajánlatok, mint valódi kartell).
- Ismétlődő szereplők a meghívásos (Kbt. 115.§ szerinti) eljárások esetén.
- Mesterséges egyesítés: különböző szektorokba vagy mikropiacokhoz tartozó feladatok összevonása a verseny szűkítése érdekében (pl. általános magasépítési munkák és konyhatechnológia megrendelése egyben).
- Tervezés és kivitelezés egyben történő versenyeztetése.

## 4.3 Informatikai és elektronikai beszerzések, IT-szektor

<b>A szektort leíró CPV-kódok:</b>	30 – Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével (kivéve 301)
	32 – Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések
	64 – Postai és távközlési szolgáltatások
	72 – IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás
	48 – Szoftvercsomag és információs rendszerek

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statiszika	Érték
Szerződések száma	1434
EKR eljárások száma	709
Összes szerződés összege (millió Ft)	591.409,5
Nyertes cégek száma	397
HHI index szerződésekre	1,9%
HHI index cégekre	3,2%
HHI index ajánlatkérőkre	53,5%
GINI index szerződésekre	86,1%
GINI index cégekre	87,9%
GINI index ajánlatkérőkre	96,0%
TOP3 szerződésösszeg aránya	18,6%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	22,0%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	79,8%
TOP10 szerződésösszeg aránya	30,0%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	52,6%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	87,1%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,96
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	5,241
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	41,8%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyvert szerződések száma	Elyvert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
4IG Nyilvánosan Működő Részvénytársaság	39	47 382,8	8,0%
IMG Solution Zártkörűen Működő Részvénytársaság	42	41 982,4	15,1%
Telekom Rendszerintegráció Zártkörűen Működő Részvénytársaság	87	40 870,9	22,0%
Delta Systems Korlátolt Felelősségű Társaság	46	33 542,5	27,7%
Inter-Computer-Informatika Számítástechnikai és Kereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	14	31 230,2	33,0%
Thales Las France Sas	2	28 916,4	37,9%
TIGRA Computer - és Irodatechnikai Korlátolt Felelősségű Társaság	38	26 632,8	42,4%
USER RENDSZERHÁZ Informatikai Korlátolt Felelősségű Társaság	7	23 058,8	46,3%
ATOS Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	28	19 314,6	49,5%
4IG Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	21	18 181,7	52,6%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	359	431 392,3	72,9%
HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zártkörűen Működő Részvénytársaság	11	30 112,5	78,0%
MÁV Szolgáltató Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság	19	10 363,1	79,8%
Magyar Nemzeti Bank	27	9 433,2	81,4%
Magyar Államkincstár	35	8 541,0	82,8%
MAVIR Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	27	7 222,5	84,0%
IKK Innovatív Képzéstámogató Központ Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	6 551,1	85,2%
MÉDIASZOLGÁLTATÁS-TÁMOGATÓ ÉS VAGYONKEZELŐ ALAP	21	4 534,7	85,9%
NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	18	3 731,4	86,6%
KAV Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	2	3 208,5	87,1%

## A szektor általános jellemzői:

2018 óta a kormányzati informatikai beszerzések szinte kivétel nélkül a DKÜ Zrt. által működtetett központosított közbeszerzési rendszeren keresztül valósulnak meg, amely az ajánlattevői oldalon rendkívüli mértékű koncentrációt eredményezett. A DKÜ Zrt. által megkötött keretmegállapodások bezárták a piacot, szinte valamennyi beszerzési tárgy esetében azt eredményezve, hogy az ajánlattevők konzorciumokba tömörültek, amely helyzet rendkívüli mértékben megnehezítette a kisebb szereplők közbeszerzésekbe való bekapcsolódását. A központosított közbeszerzési rendszerből és a keretmegállapodásos konstrukciókból fakadóan jelentős a kartellezés és a túlárzás kockázata.

A központosított közbeszerzésen kívüli informatikai közbeszerzések piacán az alábbi szegmensek azonosíthatók:

- Szoftverfejlesztési szolgáltatások: jellemzően szerződéses érték alapján kialakuló mikroszegmensek. A jogszerűségi kockázatok leginkább az óradíjas/napidíjas elszámolású konstrukciók esetében merülnek fel.
- Szoftverlicenckek értékesítése: licenctulajdonosok (gyártók) szerint elkülönülő mikropiacok, amelyeket disztribútori értékesítési láncok határoznak meg. A szegmensen belül rendkívül alacsony a verseny intenzitása a helyettesítő termékek hiánya vagy az egyenértékűséget nem biztosító specifikáció okán.
- Informatikai eszközök: az adott termékek funkcionalitása (pl. laptopok, monitorok, szerverek) alapján meghatározott mikropiacok. A gyártók és disztribútorok jellemzően nem jelennek meg közvetlenül a közbeszerzési piacon, ezen értékesítési láncok feltérképezése elsődleges fontosságú az egyes közbeszerzési eljárások előkészítése szempontjából.

#### **Visszaélési kockázatok:**

- Keretmegállapodások és a központosított rendszer sajátosságai okán hosszú időre bezáruló piacok.
- A kiírói oldalon sok beszerzési tárgy esetében hiányzó szakmai kompetencia és piacismeret, amelyet az ajánlatkérők egyes piaci szereplők (ajánlattevő, disztribútorok vagy gyártók) előkészítésbe történő jogszerűtlen bevonásával kezelnek.
- Ajánlattevői összejátszás (kartellezés).
- Mesterséges egyesítés: különböző mikropiacokhoz tartozó feladatok összevonása egy keretmegállapodás keretében a verseny szűkítése érdekében.
- Indokolatlanul nagy értékű keretmegállapodások kötése, amely kevés szereplőre szűkíti a piacot.
- Óradíjas elszámolású szerződések esetében ellenőrizhetetlen túlárazás (jellemzően szoftverfejlesztések esetében).

## 4.4 Kommunikációs és rendezvényszervezési szolgáltatások

**A szektort leíró CPV-kódok:** 790 – Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság (kivéve: 794, 796, 797)

793 – Gazdasági és piackutatás; közvéleménykutatás és statisztika

799 – Különféle üzleti és üzlettel kapcsolatos szolgáltatások

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>726</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>183</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>325 246,2</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>148</b>
HHI index szerződésekre	1,9%
HHI index cégekre	18,6%
HHI cégcsoportokra	60,9%
HHI index ajánlatkérőkre	73,3%
GINI index szerződésekre	85,7%
GINI index cégekre	93,7%
GINI index ajánlatkérőkre	96,7%
TOP3 szerződésösszeg aránya	14,5%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	73,8%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	90,3%
TOP10 szerződésösszeg aránya	38,8%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	90,9%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	95,0%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	1,9
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	1
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	2,6
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	1
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	62,0%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	157	91.834,5	28,2%
LOUNGE DESIGN Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	154	84.306,8	54,2%
Lounge Event Korlátolt Felelősségű Társaság	99	63.784,6	73,8%
MEDIATOR GROUP Reklámügynökség Korlátolt Felelősségű Társaság	6	17.902,4	79,3%
Media Dynamics Korlátolt Felelősségű Társaság	6	7.682,9	81,6%
p2m Informatika Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	87	7.347,3	83,9%
p2m Consulting Szolgáltató és Tanácsadó Korlátolt Felelősségű Társaság	87	7.347,3	86,2%
Unger Zsolt Grafikai és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	7.055,0	88,3%
DRESCHER Magyarországi Direct Mailing Informatikai és Nyomdai Korlátolt Felelősségű Társaság	1	5.498,1	90,0%
EPDB Nyomatási Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	2.947,8	90,9%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Nemzeti Kommunikációs Hivatal	345	278 616,3	85,7%
Magyar Tudományos Akadémia Könyvtár és Információs Központ	43	7 985,4	88,1%
Kék Bolygó Klímavédelmi Alapítvány	1	7 055,0	90,3%
MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	7	4 012,5	91,5%
Kormányzati Szolgáltató Központ Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	8	2 640,4	92,3%
AGRÁRMINISZTERIUM	2	2 356,9	93,1%
MVM Égőz-Dégőz Földgázhálózati Zrt.	2	1 860,7	93,6%
MVM Főgáz Földgázhálózati Kft.	2	1 860,7	94,2%
Digitális Kormányzati Fejlesztés és Projektmenedzsment Korlátolt Felelősségű Társaság	2	1 422,2	94,6%
Építési és Közlekedési Minisztérium	1	1 236,3	95,0%

### A szektor általános jellemzői:

A Nemzeti Kommunikációs Hivatal jogállásáról és a kormányzati kommunikációs beszerzésekről szóló 162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet értelmében az érintett állami intézmények és gazdasági társaságok kommunikációs beszerzéssel, szponzorációval és szervezetfejlesztéssel összefüggő beszerzési igényeiket – szinte kizárólagos módon – az NKOH, mint központi beszerző szerv közreműködésével elégíthetik ki. Ez azt jelenti, hogy az érintett szervezetek saját hatáskörben nem indíthatnak közbeszerzési eljárást, és nem köthetnek szerződést például médiatervezésre, reklámügynöki tevékenységre vagy rendezvényszervezésre. Tekintettel arra, hogy az NKOH legnagyobb értékű eljárásai egyszereplős keretmegállapodások, ez rendkívüli mértékű koncentrációt eredményez a piacon. A központosított közbeszerzésen kívüli közbeszerzések elhanyagolható arányt (14,3%) jelentenek a piacon.

**Visszaélési kockázatok:**

- Az NKOH a beszerzési igényeket szinte kizárólag keretmegállapodások és azon belül kötött keretszerződések megkötésével elégíti ki. Ezen szerződések alkalmazása nemcsak a piac természetes dinamikájára van kedvezőtlen hatással a versenyhelyzetek hosszú távú kizárása okán, de meg is nehezíti a keretszerződés teljesítéseinek átláthatóságát és ellenőrzését.
- Az NKOH a beszerzéseinek többségénél nem biztosította a részajánlattételi lehetőséget az egymással egységet nem képező beszerzési tárgyak vonatkozásában.
- A médiamegjelenést is tartalmazó beszerzéseknél az adott – konkrétan nevesített – médiumnál az ajánlattevőknek az általuk biztosított, a médium listaáraihoz viszonyított kedvezményt kell megjelölniük ajánlataikban. A közbeszerzési eljárások szabályrendszere csak kivételes esetben engedi meg, hogy kedvezmény nélkül érvényesnek minősüljön egy ajánlat, így ez egyrészt teljes mértékben harmadik féltől tette függővé a potenciális ajánlattevők körét, másrészt az egyesített beszerzési tárgyak okán pusztán a médiamegjelenéshez kapcsolódó kedvezmény hiánya miatt érvényteleníthették olyan ajánlattevők ajánlatait, akik összességében valamennyi beszerzési tárgyra vetítve kedvezőbb ajánlatot adtak, mint a nyertes ajánlattevő.
- Tekintettel arra, hogy az egyszereplős keretmegállapodások megkötésekor csak az egységárak kerültek rögzítésre, a keretmegállapodások alapján kötött keretszerződések teljesítése során megrendelt egységek mennyiségét versenyhelyzet és érdemi ellenőrzés nélkül határozhatta meg a nyertes ajánlattevő és az ajánlatkérő, mely körülmény magasfokú kockázatot jelent, különösen a nehezen ellenőrizhető óradíj/napdíj alapú elszámolások esetén.

## 4.5 Egészségügyi beszerzések

A szektort leíró CPV-kódok: 33 – Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek

85 – Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>1562</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>357</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>723 388,0</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>321</b>
HHI index szerződésekre	6,5%
HHI index cégekre	4,7%
HHI index ajánlatkérőkre	78,7%
GINI index szerződésekre	96,3%
GINI index cégekre	90,0%
GINI index ajánlatkérőkre	96,9%
TOP3 szerződésösszeg aránya	39,4%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	29,5%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	91,7%
TOP10 szerződésösszeg aránya	63,7%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	61,9%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	96,4%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,4
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,5
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	34,1%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Einyert szerződések száma	Einyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
PHOENIX Pharma Gyógyszerkereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	28	73.162,7	10,1%
EUROMEDIC-PHARMA Gyógyszernagykereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	14	70.148,6	19,8%
HUNGAROPHARMA Gyógyszerkereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	9	70.037,3	29,5%
PHARMAROAD Gyógyszerkereskedelmi, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	5	60.002,8	37,8%
B. Braun Trading Kft.	15	46.317,5	44,2%
Clear Pharma Zártkörűen Működő Részvénytársaság	9	37.168,3	49,3%
Mediwiings Pharma Korlátolt Felelősségű Társaság	3	30.006,2	53,5%
Medicontur Orvostechnikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	30	22.833,0	56,6%
PREMED Pharma Kereskedelmi és Kutató-Fejlesztő Korlátolt Felelősségű Társaság	26	20.553,1	59,5%
OPC Szemészeti Termék Központ Kft.	6	17.500,0	61,9%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	81	641 998,2	88,7%
Semmelweis Egyetem	93	10 928,5	90,3%
Szegedi Tudományegyetem	147	10 114,7	91,7%
Országos Kórházi Főigazgatóság	12	7 253,8	92,7%
Országos Vérellátó Szolgálat	11	6 939,5	93,6%
Gottsegen György Országos Kardiovaszkuláris Intézet	85	6 024,4	94,5%
Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ	15	5 765,7	95,2%
Dél-Pesti Centrumkórház-Országos Hematológiai és Infektológiai Intézet	33	3 163,0	95,7%
Debreceni Egyetem	39	2 778,9	96,1%
Komárom-Esztergom Vármegyei Szent Borbála Kórház	2	2 457,5	96,4%

### A szektor általános jellemzői:

Az egészségügyi szektor legnagyobb szereplője az ajánlatkérői oldalon a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: KEF), amely központi beszerző szervként nagyszámú keretmegállapodást és dinamikus beszerzési rendszert (a továbbiakban: DBR) hozott létre. Ezen túlmenően a DKÜ Zrt. is állított fel egészségügyi tárgyú DBR-eket, de jóval kisebb számban és értékben.

A központosított közbeszerzés ezen szektorban nem fedti le olyan mértékben a teljes szektort, mint az informatikai és a kommunikációs piac esetében.

A 2025. évben ebben a szektorba tartozó beszerzések összértékének 88,7%-át tették ki a KEF által lefolytatott közbeszerzések.

A központosított közbeszerzésen kívül beszerezhető termékkörök tekintetében az egészségügyi intézmények (jellemzően kórházak) maguknak folytatják le a közbeszerzési eljárásaikat.

A szektor beszerzései – a központosított és a nem központosított közbeszerzések szegmensei szerint is – több mikropiacra tagolódnak az alábbiak szerint:

- Egészségügyi gépek és egyéb egészségügyi eszközök
- Gyógyszerek
- Szakmai fogyóanyagok
- Egészségügyi szolgáltatások (jellemzően foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás és menedzserszűrések)

Ezen mikropiacok – a szolgáltatások kivételével – nem területi alapon tagolódnak, hanem a beszerzés tárgya szerinti termékek szerint. Összességében elmondható, hogy számos disztribútor van, amelyek gyártói-forgalmazói jogosultságot szerevezve jelennek meg a közbeszerzési piacon. A verseny mértéke a közbeszerzés mennyiségéhez és értékéhez igazodik, ezért ezen szektor esetében is javasolt a nagy értékű keretmegállapodások tekintetében részajánlattétel biztosítása, és adott esetben bizonyos értékhatár alatt saját hatáskörben történő beszerzés lehetővé tétele.

A kórházak által saját hatáskörben kiírt közbeszerzések esetében ugyanakkor jellemző gyakorlat a részajánlattétel biztosítása. Ezen közbeszerzések vonatkozásában sok esetben az jelent nehézséget az ajánlattevők számára, hogy az ajánlatkérők túlságosan kis értékű (sokszor pár tíz- vagy százezer forintos) részeket határoznak meg, így emiatt lesz korlátozottabb az érdeklődés a piaci szereplők részéről. Egyes ajánlatkérők korlátozott piaci ismeretei és a megfelelő beszerzésstratégiai tervezés hiánya okán számos közbeszerzési eljárás esetében jelennek meg továbbá monopolisztikus működési sajátosságokat mutató helyzetek, de összességében a saját hatáskörben lefolytatott közbeszerzések tekintetében kielégítőnek tekinthető a verseny intenzitása.

Pozitívumként értékelhető a központosított közbeszerzések kapcsán a DBR-ek jelentős számban történő alkalmazása, ugyanakkor a KEF gyakorlatában is megjelent a DBR-eken

belül a keretmegállapodások kötésének gyakorlata, amelyek a Hatóság korábbi jelentéseiben foglalt megállapításainak megfelelően szintén versenyszűkítésre alkalmasak lehetnek.

**Visszaélési kockázatok:**

- Műszaki leírások és specifikációk versenykorlátozó meghatározása.
- Lock in helyzetek fennállása (pl. gyártó- és berendezésspecifikus fogyóanyagok).
- A nagy értékű egészségügyi gépek, orvostechnikai eszközök esetében felmerülő kartellkockázatok (lásd a GVH VJ/19/2016. határozatát<sup>70</sup>).
- A KEF központosított beszerzési rendszerében megjelenő koncentrációs kockázatok.
- Túlságosan kis méretű részajánlati körök meghatározása (aránytalan adminisztratív költségek merülhetnek fel, amely adott esetben a verseny ellenében hathat).

---

<sup>70</sup> [https://gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/birosagi\\_dontesek/birosagi\\_dontesek/birosagi\\_dontesek\\_2016/vj019\\_2016\\_Kuria.pdf&inline=true](https://gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/birosagi_dontesek/birosagi_dontesek/birosagi_dontesek_2016/vj019_2016_Kuria.pdf&inline=true)

## 4.6 Energia- és üzemanyag-beszerezések

A szektort leíró CPV-kódok: 09 – Villamos energia, fűtés, nap- és nukleáris energia

A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	288
EKR eljárások száma	204
Összes szerződés összege (millió Ft)	297 925,0
Nyertes cégek száma	41
HHI index szerződésekre	15,8%
HHI index cégekre	25,8%
HHI index ajánlatkérőkre	12,1%
GINI index szerződésekre	92,7%
GINI index cégekre	90,3%
GINI index ajánlatkérőkre	93,6%
TOP3 szerződésösszeg aránya	64,6%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	85,7%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	53,1%
TOP10 szerződésösszeg aránya	79,6%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	98,4%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	80,7%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,5
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,3
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	35,1%

A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyilvánosan Működő Részvénytársaság	26	124.770,0	41,9%
MVM Upstream Energy Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	70.000,0	65,4%
MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	147	60.667,2	85,7%
E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	22	11.716,4	89,7%
CYEB Energiakereskedő Korlátolt Felelősségű Társaság	12	11.665,5	93,6%
Audax Renewables Korlátolt Felelősségű Társaság	3	5.849,3	95,5%
MITCO Energia Korlátolt Felelősségű Társaság	3	3.301,6	96,6%
BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	2.816,3	97,6%
OMV Hungária Ásványolaj Korlátolt Felelősségű Társaság	2	1.478,8	98,1%
E.ON Energiamegoldások Korlátolt Felelősségű Társaság	8	1.062,0	98,4%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Magyar Földgázátroló Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	70 080,0	23,5%
MÁV Személyszállítási Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	44 239,4	38,4%
VOLÁNTOURS Korlátolt Felelősségű Társaság	1	43 984,1	53,1%
Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	34 595,9	64,7%
Belügyminisztérium	4	28 695,9	74,4%
BDK Budapesti Dísz- és Közvilágítási Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	2	4 628,5	75,9%
Dunántúli Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	3 934,1	77,3%
Tiszamenti Regionális Vízművek Zártkörűen működő Részvénytársaság	1	3 647,2	78,5%
DMRV Duna Mentli Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	3 468,2	79,6%
ÉRV. Északmagyarországi Regionális Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	3 219,9	80,7%

## A szektor általános jellemzői:

Ezen szektoron belül az alábbi szegmensek jelennek meg:

- villamos energia;
- földgáz;
- üzemanyag.

Ezen szegmensek országosan egységesek, földrajzilag nem tagoltak. Az orosz–ukrán háború előtt az egyik legintenzívebb versenyt felmutató szektor volt, majd az energiaellátási kockázatok miatt hosszabb időre az állami szereplők (MVM-csoport) dominanciája érvényesült.

Mindhárom szegmensben domináns a KEF, mint központi beszerző szervezet szerepe, amely többéves keretmegállapodásokat köt az egyes beszerzési tárgyak vonatkozásában.

A villamos energia és földgáz tekintetében a versenyújrányítási lehetőségnek köszönhetően ténylegesen verseny generálható, ezért sok esetben központosított közbeszerzésre nem kötelezett szervezetek (pl. önkormányzatok) is igénybe veszik a beszerzéseik megvalósítására. Mindkét beszerzési tárgyra vonatkozó keretmegállapodás több gazdasági szereplővel került megkötésre, amely lehetővé teszi a megfelelő szintű versenyt ezekben a szegmensekben.

Az üzemanyag beszerzésére vonatkozóan ugyanakkor a KEF egyszereplős keretmegállapodásokat köt, amelyekre jellemzően egyetlen ajánlat érkezik, így érdemi verseny nem alakul ki.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a piac szerkezetéből és a beszerzési tárgyak jellemzőiből fakadóan ezen szegmensek esetében nem várható érdemi versenybővülés a beszerzések részekre bontásából, és a magasabb beszerzési mennyiségek esetében kedvezőbb árak várhatók a piacon.

**Visszaélési kockázatok:**

- Egyes egyedi ajánlatkérők piacismeretének hiánya (pl. fix vagy indexált áras konstrukciók ismerete).
- A verseny hiánya vagy rendkívül alacsony szintje az üzemanyag-beszerzések tekintetében.

## 4.7 Tervezési és mérnöki szolgáltatások

**A szektort leíró CPV-kódok:** 71 – Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások

**A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre**

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>635</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>181</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>49 721,8</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>180</b>
HHI index szerződésekre	2,4%
HHI index cégekre	2,4%
HHI index ajánlatkérőkre	4,2%
GINI index szerződésekre	81,3%
GINI index cégekre	75,1%
GINI index ajánlatkérőkre	78,5%
TOP3 szerződésösszeg aránya	19,4%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	19,4%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	28,3%
TOP10 szerződésösszeg aránya	44,7%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	47,7%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	60,3%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	4,6
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	5
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	7,1
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	5
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	18,7%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
AFRY SOM SYSTEM Mérnöki Iroda Korlátolt Felelősségű Társaság	1	3.753,3	7,5%
Kontúr Csoport Tervező, Építető, Kivitelező Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	1	2.978,0	13,5%
Adept Enviro Korlátolt Felelősségű Társaság	1	2.899,5	19,4%
ARCHI-KON Építészeti Tervező-Szervező Kft.	2	2.506,2	24,4%
FŐMTERV Mérnöki Tervező Zrt.	17	2.396,4	29,2%
SYNLAB Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	2	2.032,5	33,3%
Vasútvillamosító Korlátolt Felelősségű Társaság	3	1.998,4	37,3%
M Á S Design Korlátolt Felelősségű Társaság	1	1.877,8	41,1%
BORD Építész Stúdió Korlátolt Felelősségű Társaság	1	1.730,0	44,6%
Salisbury Régészeti Korlátolt Felelősségű Társaság	18	1.540,7	47,7%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	223	5 886,2	11,8%
Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	7	5 053,5	22,0%
Nitrokémia Környezetvédelmi Tanácsadó és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	3 139,1	28,3%
Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	2 978,0	34,3%
Református Egyetemváros Korlátolt Felelősségű Társaság	1	2 470,2	39,2%
BKK Budapesti Közlekedési Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	2 285,0	43,8%
MVM Dérmász Áramhálózati Kft.	31	2 217,0	48,3%
Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata	28	2 023,4	52,4%
MÁV Pályaműködtetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	1 998,4	56,4%
Észak-Budai Szent János Centrumkórház	1	1 972,5	60,3%

## A szektor jellemzése, vizsgálati tapasztalatok:

A tervezési és műszaki ellenőrzési tárgyú közbeszerzési eljárásokat a verseny magas szintje jellemzi. A versenykorlátozó gyakorlatok kockázata jóval alacsonyabb a többi szektorral összehasonlításban. Felülvizsgálatot igényelhet ugyanakkor, hogy az uniós értékhatárig (nettó 85 M Ft-ig) nem kötelező közbeszerzési eljárás kiírása ezen szolgáltatásokra, ezért a kisebb értékű tervezési munkák szegmense publikus adatok alapján láthatatlan.

## Visszaélési kockázatok:

- Összeférhetlenségi helyzetek (jellemzően a tervező és a kivitelező összejátszása).
- Tervezés és kivitelezés egyben történő megrendelése.

## 4.8 Ingatlanokhoz kapcsolódó szolgáltatások

<b>A szektort leíró CPV-kódok:</b>	909 – Takarítási és higiéniai szolgáltatások
	797 – Nyomozóirodák és biztonsági szolgálatok szolgáltatásai
	507 – Épületszerelvény-javítási és -karbantartási szolgáltatások
	773 – Kertészeti szolgáltatások

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>521</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>277</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>140.122,4</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>243</b>
HHI index szerződésekre	15,2%
HHI index cégekre	18,3%
HHI index ajánlatkérőkre	16,4%
GINI index szerződésekre	83,8%
GINI index cégekre	86,7%
GINI index ajánlatkérőkre	84,5%
TOP3 szerződésösszeg aránya	43,7%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	59,3%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	56,2%
TOP10 szerződésösszeg aránya	55,5%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	71,9%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	69,3%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	4,447
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	3
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	6,518
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	5
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	27,8%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
B+N Magyarország Kft.	2	54.175,0	38,7%
LIWO FM Zártkörűen Működő Részvénytársaság	47	25.169,3	56,6%
Parkfenntartó- Kertészeti és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	31	3.808,4	59,3%
ESG HOLDING Zártkörűen Működő Részvénytársaság	20	3.519,5	61,9%
Mentor West Hungary Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	3.310,5	64,2%
PANNON PARK FOREST Parkfenntartó és Parképítő Korlátolt Felelősségű Társaság	2	2.683,5	66,1%
Magyar kőrís Kertészeti és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	4	2.400,0	67,8%
VALTON-SEC Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	6	2.120,2	69,4%
Ferencz-ker Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	3	1.907,1	70,7%
ZÖFE Zöldterület-fenntartó és Fejlesztő Korlátolt Felelősségű Társaság	7	1.688,0	71,9%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	1	54.000,0	38,5%
MÁV Pályaműködtetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	15	12.885,2	47,7%
MÁV Személyszállítási Zártkörűen Működő Részvénytársaság	9	11.820,6	56,2%
Semmelweis Egyetem	4	3.546,7	58,7%
Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	3.342,7	61,1%
Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat	2	2.683,5	63,0%
Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	14	2.458,5	64,8%
Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat	4	2.400,0	66,5%
Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	14	1.992,7	67,9%
Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata	24	1.945,5	69,3%

### A szektor jellemzése, vizsgálati tapasztalatok:

Ezen szektoron belül az alábbi szegmensek jelennek meg:

- vagyonvédelem;
- takarítás;
- épületüzemeltetés;
- zöldterület-gondozás.

Az ingatlanokhoz kapcsolódás okán ezen piacok jellemzően földrajzilag tagolódnak mikropiacokra, és a kisebb értékű beszerzések esetében általánosságban megfelelő intenzitású verseny jellemzi őket. A nagyobb értékű és/vagy mesterségesen egyesített szerződések esetében ugyanakkor ezen szektor esetében is fokozott korrupciós kockázatok jelennek meg. Jelentős kockázatok merülnek fel a KEF által ezen beszerzési tárgyak vonatkozásában kiírt központosított közbeszerzési eljárásaiban, amelyek jelentős mértékű koncentrációt eredményeztek a vagyoni védelmi, takarítási és épületüzemeltetési szegmensek vonatkozásában.

#### **Visszaélési kockázatok:**

- Minőségi részekre bontás hiánya (mesterséges egyesítés pl. takarítás, vagyoni védelem és épületkarbantartás egyben történő kiírásával).
- Mennyiségi részekre bontás hiánya (mesterséges egyesítés aránytalanul nagy mennyiségek egyben történő kiírásával, főként a központosított közbeszerzésekre jellemző módon).

## **4.9 Közétkeztetési szolgáltatás és élelmiszer-alapanyagok beszerzése**

<b>A szektort leíró CPV-kódok:</b>	55 – Szállodaipari, éttermi és kiskereskedelmi szolgáltatások
	15 – Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek
	03 – Növénytermesztési, állattenyésztési, halászati, erdészeti és kapcsolódó termékek

## A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>1271</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>234</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>98.591,4</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>240</b>
HHI index szerződésekre	3,0%
HHI index cégekre	3,8%
HHI index ajánlatkérőkre	2,5%
GINI index szerződésekre	85,8%
GINI index cégekre	84,3%
GINI index ajánlatkérőkre	70,7%
TOP3 szerződésösszeg aránya	24,9%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	27,4%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	20,4%
TOP10 szerződésösszeg aránya	42,6%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	51,7%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	43,3%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,563
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,385
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	23,2%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Bakony GASZT Kereskedelmi, Vendéglátó és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	11.942,8	12,1%
ELAMEN Kereskedelmi és Vendéglátó Zártkörűen Működő Részvénytársaság	10	8.041,7	20,3%
Hungast Korlátolt Felelősségű Társaság	5	7.053,4	27,4%
HÁNCSS Kereskedelmi, Szolgáltató és Termelő Korlátolt Felelősségű Társaság	5	6.868,2	34,4%
Prizma-Junior Közétkeztetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	3.992,9	38,4%
Eatrend Korlátolt Felelősségű Társaság	2	3.636,7	42,1%
Annamajori Mezőgazdasági és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	3	2.553,7	44,7%
JustFood Korlátolt Felelősségű Társaság	2	2.399,6	47,2%
Gulyás János és Társa Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	58	2.227,4	49,4%
KORONA CUPOLA Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	2	2.225,5	51,7%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlókérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Ajka Város Önkormányzata	1	11.391,1	11,6%
Hajléktalanokért Kózalapítvány	2	5.099,2	16,7%
Cegléd Város Önkormányzata	2	3.636,7	20,4%
Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Egyesített Óvoda	2	3.338,3	23,8%
Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Intézményműködtető és Fenntartó Központ	2	3.338,3	27,2%
Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata	5	3.292,6	30,5%
Zuglói Szociális Szolgáltató Központ	3	3.261,8	33,8%
Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Polgármesteri Hivatal	3	3.261,8	37,1%
Zuglói Egyesített Óvoda	3	3.261,8	40,5%
Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnoksága	8	2.845,3	43,3%

### A szektor jellemzése, vizsgálati tapasztalatok:

Ezen szektoron belül az alábbi szegmensek jelennek meg:

- közétkeztetési szolgáltatás;
- élelmiszer-alapanyagok beszerzése (árubeszerzés).

A közétkeztetési szolgáltatások jellemzően földrajzilag tagolódnak mikropiacokra azok helyhez kötöttsége miatt, és általánosságban alacsony intenzitású verseny jellemzi őket. A szegmens közbeszerzéseire vonatkozó speciális szabályokat a közétkeztetés tárgyú közbeszerzések tekintetében alkalmazandó eljárások sajátos szabályairól szóló 676/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet határozza meg.

### Visszaélési kockázatok:

- Kiemelkedő kartellezési kockázatok a földrajzilag szerveződő mikropiacok alacsony számú szereplője okán a közétkeztetési szolgáltatások esetén.
- Az ellátásbiztonság kiemelkedő fontossága miatt a közétkeztetési szolgáltatók cseréje kockázatos, amely kiszolgáltatottá teszi az ajánlatkérőket.

## 4.10 Járművekhez kapcsolódó beszerzések

- A szektort leíró CPV-kódok:**
- 34 – Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek
  - 50 – Javítási és karbantartási szolgáltatások
  - 60 – Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás)

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>1610</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>799</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>403.643,3</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>587</b>
HHI index szerződésekre	1,7%
HHI index cégekre	7,0%
HHI index ajánlatkérőkre	19,4%
GINI index szerződésekre	84,0%
GINI index cégekre	86,3%
GINI index ajánlatkérőkre	90,5%
TOP3 szerződésösszeg aránya	18,7%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	39,3%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	57,9%
TOP10 szerződésösszeg aránya	32,9%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	54,7%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	75,2%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,171
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,825
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	40,6%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Magyar Vagon Vasúti Járműgyártó, Javitó és Karbantartó Korlátolt Felelősségű Társaság	15	92.556,1	22,9%
KRAVTEX KERESKEDELMI KORLÁTOLT FELELŐSSÉGŰ TÁRSASÁG	6	38.219,4	32,4%
Porsche Hungaria Kereskedelmi Kft.	15	27.675,2	39,3%
Magyar Vagon Dunakeszi Járműgyártó, Javitó és Karbantartó Korlátolt Felelősségű Társaság	2	12.101,7	42,3%
BM HEROS LEK Logisztikai Ellátó Központ Korlátolt Felelősségű Társaság	3	9.929,6	44,7%
Pappas Auto Magyarország Kereskedelmi és Szervíz Kft.	22	9.626,4	47,1%
LeasePlan Hungária Gépjárműpark Kezelő és Finanszírozó Zártkörű Részvénytársaság	1	8.281,3	49,1%
Magyar Suzuki Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	8.180,0	51,2%
VAMAV Vasúti Berendezések Korlátolt Felelősségű Társaság	26	7.912,6	53,1%
INTER TAN-KER Tanácsadó és Kereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	23	6.227,3	54,7%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
MÁV Személyszállítási Zártkörűen Működő Részvénytársaság	218	169.967,4	42,1%
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	13	38.725,2	51,7%
Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	115	25.099,3	57,9%
MÁV Pályaműködtetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	48	17.137,9	62,2%
Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	153	15.001,5	65,9%
Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	3	11.774,3	68,8%
Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zártkörűen Működő Részvénytársaság	42	7.230,0	70,6%
Országos Mentőszolgálat	3	6.941,5	72,3%
BKM Budapesti Közmuvek Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	36	6.057,7	73,8%
Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	15	5.677,1	75,2%

## A szektor jellemzése, vizsgálati tapasztalatok:

Ezen szektoron belül az alábbi szegmensek jelennek meg:

- gépjárművek adásvétele, lízingje, bérlete;
- gépjárművek javítása és karbantartása;
- gépjárműalkatrészek adásvétele;
- szállítási szolgáltatások.

A szolgáltatások és a flottakezelési konstrukciók jellemzően földrajzilag tagolódnak mikro-piacokra, és általánosságban alacsony intenzitású verseny jellemzi őket. A KEF központosított beszerzéseiben sem haladja meg a beérkezett ajánlatok átlagos száma a kettőt.

**Visszaélési kockázatok:**

- Versenykorlátozó műszaki leírások rövid szállítási határidővel kombinálva (így csak azok a gazdasági szereplők tudnak ajánlatot tenni, akik az előírt specifikációjú járművekkel rendelkeznek készleten).
- Gyártói és forgalmazói, vertikális és horizontális kartellek.

## 4.11 Egyéb szektorok/szegmensek főbb adatai

Az alábbiakban egyéb fontos szektorokat mutatunk be, részletes jellemzés nélkül, de ismertetve a szektorok főbb statisztikai mérőszámait a 2025. évre, valamint a szektorok legnagyobb szereplőit, mind az ajánlattevői, mind az ajánlatkérői oldalon.

## 4.12 Mezőgazdasági és ipari gépek

A szektort leíró CPV-kódok: 16 – Mezőgazdasági gépek

42 – Ipari gépek

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>416</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>184</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>30.273,1</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>178</b>
HHI index szerződésekre	2,1%
HHI index cégekre	2,3%
HHI index ajánlatkérőkre	7,1%
GINI index szerződésekre	76,1%
GINI index cégekre	70,2%
GINI index ajánlatkérőkre	68,8%
TOP3 szerződésösszeg aránya	21,5%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	21,5%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	35,9%
TOP10 szerződésösszeg aránya	36,2%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	42,7%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	56,4%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,327
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,555
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	31,0%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Ukrainian Energy Machines	1	2.644,6	8,7%
Bopp & Reuther Valves GmbH	1	2.429,1	16,8%
Turbocharging Technology Solutions Korlátolt Felelősségű Társaság	1	1.437,1	21,5%
AGROTEC Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	7	1.420,7	26,2%
GanzEnergy Korlátolt Felelősségű Társaság	10	1.006,9	29,5%
Pegazus Trade Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	2	983,0	32,8%
KITE Mezőgazdasági Szolgáltató és Kereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	13	870,9	35,6%
ISG UNIBALL Szerelvénygyártó és Értékesítő Korlátolt Felelősségű Társaság	2	777,7	38,2%
REVO-TEC Gépipari Korlátolt Felelősségű Társaság	1	696,0	40,5%
MF-TEAM Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	1	647,9	42,7%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánló neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
MVM Paksi Atomerőmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	14	7.725,8	25,5%
Magyar Földgáztorló Zártkörűen Működő Részvénytársaság	47	1.642,7	30,9%
MÁV Pályaműködtetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	1.487,6	35,9%
BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	19	1.186,0	39,8%
Pécsi Tudományegyetem	5	1.050,5	43,2%
Székesfehérvári Szakképzési Centrum	7	824,1	46,0%
Alföldi Agrárszakképzési Centrum	13	808,6	48,6%
MAVIR Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	793,9	51,3%
MVM Mátra Energia Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	781,8	53,8%
Nemzeti Élelmiszerlánc-Biztonsági Hivatal	3	765,5	56,4%

## 4.13 Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások

A szektort leíró CPV-kódok: 66 – Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	155
EKR eljárások száma	92
Összes szerződés összege (millió Ft)	49.917,1
Nyertes cégek száma	26
HHI index szerződésekre	11,3%
HHI index cégekre	11,8%
HHI index ajánlatkérőkre	2,5%
GINI index szerződésekre	85,3%
GINI index cégekre	72,7%
GINI index ajánlatkérőkre	73,4%
TOP3 szerződésösszeg aránya	48,3%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	55,6%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	18,6%
TOP10 szerződésösszeg aránya	72,4%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	95,1%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	47,0%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,052
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	4,032
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	4
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	29,0%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elnyert szerződések száma	Elnyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Magyar Posta Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	14.979,9	30,0%
UNIQA Biztosító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	29	6.523,8	43,1%
Allianz Hungária Biztosító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	23	6.251,1	55,6%
Groupama Biztosító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	26	5.769,4	67,2%
Generali Biztosító Zrt.	19	4.067,2	75,3%
Alfa Vienna Insurance Group Biztosító Zrt.	21	3.213,9	81,7%
CIG Pannónia Első Magyar Általános Biztosító Zrt.	7	2.026,7	85,8%
SimplePay Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	1.829,6	89,5%
CIG Pannónia Életbiztosító Nyrt.	7	1.748,4	93,0%
Zavarovalnica Triglav D.D.	2	1.069,5	95,1%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánló neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	1	4.470,9	9,0%
MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	8	2.643,1	14,3%
MVM Főgáz Földgázhálózati Kft.	4	2.168,0	18,6%
MVM Oroszlányi Távhőtermelő és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	2.168,0	22,9%
MVM Émász Áramhálózati Kft.	4	2.168,0	27,3%
MVM Démász Áramhálózati Kft.	4	2.168,0	31,6%
MVM Égáz-Dégáz Földgázhálózati Zrt.	4	2.168,0	36,0%
MVM Otthon Plusz Zrt.	1	2.140,0	40,3%
Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zártkörűen működő Részvénytársaság	6	1.824,0	43,9%
Nemzeti Sportügynökség Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	1.556,8	47,0%

## 4.14 Munkaerő-kölcsönzés

A szektort leíró CPV-kódok: 796 – Munkaerő-toborzási szolgáltatás

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	68
EKR eljárások száma	47
Összes szerződés összege (millió Ft)	9.939,8
Nyertes cégek száma	40
HHI index szerződésekre	15,9%
HHI index cégekre	15,3%
HHI index ajánlatkérőkre	15,4%
GINI index szerződésekre	76,4%
GINI index cégekre	68,9%
GINI index ajánlatkérőkre	69,9%
TOP3 szerződésösszeg aránya	51,8%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	52,0%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	51,8%
TOP10 szerződésösszeg aránya	74,3%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	77,2%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	76,6%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	5,529
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	3
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	7,015
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	6,5
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	33,8%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elnyert szerződések száma	Elnyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
CLEAN STAR COMPLEX Szolgáltató és Kereskedelmi Kft	1	3.888,0	39,1%
MELŐ-DIÁK Universitas Szolgáltató Iskolaszövetkezet	5	651,0	45,7%
AIDe-Hungary Személyzeti Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	630,0	52,0%
Schönherz Iskolaszövetkezet	2	516,2	57,2%
Luminal-Med Korlátolt Felelősségű Társaság	1	478,0	62,0%
MIND-DIÁK Iskolai szövetkezet	1	325,0	65,3%
JOKER-DIÁK Munkaerőszervező Iskolaszövetkezet	1	316,2	68,5%
Y Diák Iskolaszövetkezet	1	298,0	71,5%
HSA HUMAN SERVICE AGENCY Munkaerőpiaci Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	2	297,7	74,4%
Diákmania Iskolaszövetkezet	3	276,7	77,2%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlókérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
SZTE EDIC Egyetemi Diagnosztikai Centrum Zártkörűen Működő Non-profit Részvénytársaság	1	3.888,0	39,1%
Aquaticum Debrecen Korlátolt Felelősségű Társaság	1	632,4	45,5%
Budapest Airport Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér Üzemeltető Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	630,0	51,8%
Református Pulmonológiai Centrum	1	478,0	56,6%
MÁV Személyszállítási Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	458,8	61,2%
MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	360,0	64,9%
NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	325,0	68,1%
MKK Magyar Követeléskezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	8	315,4	71,3%
Körös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság	1	292,7	74,2%
Budapesti Corvinus Egyetem	1	230,0	76,6%

## 4.15 Munkaruházat

A szektort leíró CPV-kódok: 18 – Ruházat, lábbeli, bőröndök, utazótáskák és kiegészítők

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	102
EKR eljárások száma	46
Összes szerződés összege (millió Ft)	16.832,4
Nyertes cégek száma	38
HHI index szerződésekre	7,5%
HHI index cégekre	15,0%
HHI index ajánlatkérőkre	28,9%
GINI index szerződésekre	83,7%
GINI index cégekre	82,0%
GINI index ajánlatkérőkre	85,9%
TOP3 szerződésösszeg aránya	41,8%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	67,2%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	80,8%
TOP10 szerződésösszeg aránya	77,0%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	93,1%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	96,4%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,794
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	6,196
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	5
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	24,5%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
"Pro-Team" Rehabilitációs Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	18	4.285,2	25,5%
ERFO Rehabilitációs Foglalkoztató Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	8	3.762,5	47,8%
DUNA-MIX Ipari Kereskedelmi Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	2	3.262,1	67,2%
Kézmű Fővárosi Kézműipari Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	9	2.138,5	79,9%
FÓKEFE Rehabilitációs Foglalkoztató Ipari Közhasznú Nonprofit Kft.	1	818,7	84,8%
RWi Textilservice Zártkörűen működő Részvénytársaság	1	400,0	87,1%
Sopronkőhidai Ipari és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	369,1	89,3%
Bunzl Magyarország Kft.	6	266,3	90,9%
"KATEX '98" Gyártó és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	4	204,6	92,1%
Ipoly Cipőgyár Termelő és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	169,5	93,1%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlkozó neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
MÁV Szolgáltató Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság	12	8 373,1	49,7%
Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnoksága	3	3 631,2	71,3%
Magyar Posta Zártkörűen Működő Részvénytársaság	6	1 596,1	80,8%
Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zártkörűen Működő Részvénytársaság	17	1 537,6	89,9%
MÁV Személyszállítási Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	400,0	92,3%
MVM Paksi Atomerőmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	238,7	93,7%
Budapest Gyógyfürdői és Hévízei Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	150,0	94,6%
Magyar Földgázáró Zártkörűen Működő Részvénytársaság	16	111,0	95,3%
Kecskeméti Junior Sport Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	5	97,5	95,9%
MVM Főgáz Földgázhálózati Kft.	1	97,1	96,4%

## 4.16 Oktatási és képzési szolgáltatások

A szektort leíró CPV-kódok: 80 – Oktatási és képzési szolgáltatások

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	28
EKR eljárások száma	18
Összes szerződés összege (millió Ft)	4.063,3
Nyertes cégek száma	20
HHI index szerződésekre	33,3%
HHI index cégekre	32,6%
HHI index ajánlatkérőkre	31,3%
GINI index szerződésekre	86,0%
GINI index cégekre	83,9%
GINI index ajánlatkérőkre	78,1%
TOP3 szerződésösszeg aránya	85,1%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	88,0%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	88,0%
TOP10 szerződésösszeg aránya	96,8%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	98,5%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	98,7%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	3,964
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	3
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	5,321
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	6
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	14,3%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyvert szerződések száma	Elyvert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
FLY-COOP ACADEMY Korlátolt Felelősségű Társaság	1	2.081,8	51,2%
coursera inc	1	1.219,1	81,2%
CAVOK AVIATION TRAINING Korlátolt Felelősségű Társaság	2	275,4	88,0%
SkillDict Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	165,4	92,1%
beijing ij education technology co ltd	1	83,2	94,1%
Training360 Korlátolt Felelősségű Társaság	3	72,4	95,9%
E- Educatio Információtechnológia Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	51,2	97,2%
FERLING Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	19,9	97,7%
SAVIC Group Képzési és Humánszolgáltató Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	3	19,9	98,2%
SKOLL Learning Technologies Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	12,3	98,5%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Széchenyi István Egyetem	1	2 081,8	51,2%
Szegedi Tudományegyetem	1	1 219,1	81,2%
Budapesti Műszaki és Gazdaság Tudományi Egyetem	2	275,4	88,0%
Budapesti Gazdaságtudományi Egyetem	1	101,4	90,5%
Dunaújvárosi Egyetem	1	83,2	92,6%
IdomSoft Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	72,4	94,3%
Védelmi Innovációs Kutatóintézet Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	64,0	95,9%
Herman Ottó Intézet Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	1	51,2	97,2%
Pest Vármegye Önkormányzata	5	39,1	98,1%
Neumann János Egyetem	4	22,1	98,7%

## 4.17 Építőanyagok

**A szektort leíró CPV-kódok:** 44 – Építkezési szerkezetek és anyagok; építkezési segédanyagok (elektromos berendezések kivételével)

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	339
EKR eljárások száma	115
Összes szerződés összege (millió Ft)	37.051,0
Nyertes cégek száma	111
HHI index szerződésekre	1,5%
HHI index cégekre	4,1%
HHI index ajánlatkérőkre	23,1%
GINI index szerződésekre	65,8%
GINI index cégekre	74,6%
GINI index ajánlatkérőkre	84,8%
TOP3 szerződésösszeg aránya	17,3%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	31,5%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	66,4%
TOP10 szerződésösszeg aránya	28,3%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	57,0%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	83,4%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,56
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,478
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	17,4%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
STRABAG Aszfalt Korlátolt Felelősségű Társaság	26	4.767,8	12,9%
MVM OVIT Manufacturing Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	3.546,2	22,4%
SWIETELSKY Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	16	3.370,0	31,5%
Bitunova Útfenntartó és Emulziógyártó Korlátolt Felelősségű Társaság	8	1.774,0	36,3%
MAB Pharma Gyógyszergyártó és Kereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	1.424,8	40,2%
G-PLAN ÉPÍTŐ Ipari és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	10	1.353,2	43,8%
Zalarent Nehézgép Kölcsönző Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	1.331,2	47,4%
INTEREX-WAGA Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	12	1.292,4	50,9%
"KRISTÁLY" Tervező, Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	10	1.225,3	54,2%
"SOLTÚT" Útépítő, Fenntartó és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	11	1.026,0	57,0%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	99	17.160,1	46,3%
MAVIR Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	9	3.744,7	56,4%
MÁV Pályaműködtetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	8	3.697,2	66,4%
Klebselsberg Központ	1	1.991,1	71,8%
Fővárosi Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság	25	1.239,6	75,1%
ALFÖLDVÍZ Regionális Víziközmű- szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	35	794,9	77,3%
Dunántúli Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	24	784,8	79,4%
Északdunántúli Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	21	502,7	80,7%
Tiszamenti Regionális Vízművek Zártkörűen működő Részvénytársaság	20	495,5	82,1%
DMRV Duna Menti Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	20	495,5	83,4%

## 4.18 Hangszerek és sporteszközök

**A szektort leíró CPV-kódok:** 37 – Hangszerek, sportfelszerelések, játékok, játékszerek, kézműves, művészeti anyagok és kiegészítők

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	107
EKR eljárások száma	33
Összes szerződés összege (millió Ft)	3.281,0
Nyertes cégek száma	40
HHI index szerződésekre	2,3%
HHI index cégekre	5,2%
HHI index ajánlatkérőkre	9,8%
GINI index szerződésekre	62,1%
GINI index cégekre	63,8%
GINI index ajánlatkérőkre	64,4%
TOP3 szerződésösszeg aránya	22,4%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	37,8%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	52,8%
TOP10 szerződésösszeg aránya	48,0%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	73,5%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	82,1%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	3,234
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	4,598
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	30,8%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
ANTHIAS Korlátolt Felelősségű Társaság	2	528,0	16,1%
Kultúr Brand Korlátolt Felelősségű Társaság	23	421,1	28,9%
BEE HOKI Korlátolt Felelősségű Társaság	2	289,8	37,8%
Best Produkt Plusz Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	13	273,8	46,1%
DRENCO Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	2	206,2	52,4%
Cseke Hangszerjavító és Kereskedelmi Betéti Társaság	1	205,4	58,7%
KenD-MV Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	9	204,5	64,9%
Bear-Impex Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	4	109,3	68,2%
"ROYAL-KERT" Kert- és Öntözéstechnikai, Kereskedelmi és Szolgáltató K	1	90,6	71,0%
MARCZI SKATE Korlátolt Felelősségű Társaság	1	84,0	73,5%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánló neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Nemzeti Művelődési Intézet Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság	46	913,3	27,8%
Nyíregyházi Állatpark Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	2	528,0	43,9%
ifj. Ocskay Gábor Jégkorong Akadémia Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	2	289,8	52,8%
Építési és Közlekedési Minisztérium	4	277,6	61,2%
Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata	1	194,6	67,2%
Debreceni Sportcentrum Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	2	117,0	70,7%
Fővárosi Állat- és Növénykert	7	115,2	74,2%
Mórahalom Városi Önkormányzat	1	90,6	77,0%
Budapest Jégkorong Akadémia Korlátolt Felelősségű Társaság	1	84,0	79,6%
Nagykanizsa Megyei Jogú Város Önkormányzata	1	84,0	82,1%

## 4.19 Bútorok

**A szektort leíró CPV-kódok:** 39 – Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek (kivéve 398)

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	236
EKR eljárások száma	96
Összes szerződés összege (millió Ft)	8.825,8
Nyertes cégek száma	123
HHI index szerződésekre	2,0%
HHI index cégekre	2,3%
HHI index ajánlatkérőkre	3,0%
GINI index szerződésekre	74,4%
GINI index cégekre	69,0%
GINI index ajánlatkérőkre	62,1%
TOP3 szerződésösszeg aránya	18,4%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	18,0%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	27,3%
TOP10 szerződésösszeg aránya	39,1%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	49,5%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	56,6%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	3,737
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	3
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	6,14
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	5
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	12,7%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
"MEGA-LOGISTIC" Beruházási és Üzemeltetési Zrt.	1	620,0	7,0%
Deniz Partners Tanácsadó és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	2	496,0	12,6%
Balázs-Diák Taneszközforgalmazó és Szolgáltató Zrt.	8	470,3	18,0%
FESTO Automatika Kereskedelmi és Szolgáltató Kft	4	468,9	23,3%
FS Bútor Korlátolt Felelősségű Társaság	3	463,8	28,5%
E- Educatio Informatótechnológia Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	398,3	33,1%
Narmer Építészeti Stúdió Betéti Társaság	2	377,3	37,3%
IRODA 2000 Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	5	373,0	41,6%
Suppline Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	1	355,4	45,6%
SÚTÖDETECH Korlátolt Felelősségű Társaság	5	345,4	49,5%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Építési és Közlekedési Minisztérium	2	909,0	10,3%
Budapest Gyógyfürdői és Hévízei Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	881,0	20,3%
Külgazdasági és Külügyminisztérium	1	620,0	27,3%
Hódmezővásárhelyi Szakképzési Centrum	5	466,4	32,6%
Békéscsabai Szakképzési Centrum	5	399,8	37,1%
KTI Magyar Közlekedéstudományi és Logisztikai Intézet Nonprofit Kft.	2	398,3	41,6%
Közép-Magyarországi Agrárszakképzési Centrum	6	374,0	45,9%
Nemzeti Filmintézet Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	331,1	49,6%
Nyíregyházi Szakképzési Centrum	4	316,7	53,2%
Szegedi Tudományegyetem	27	298,6	56,6%

## 4.20 Nyomdaipari termékek és szolgáltatások

A szektort leíró CPV-kódok: 22 – Nyomtatott anyagok és kapcsolódó termékek

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	50
EKR eljárások száma	28
Összes szerződés összege (millió Ft)	2.989,2
Nyertes cégek száma	17
HHI index szerződésekre	2,8%
HHI index cégekre	5,9%
HHI index ajánlatkérőkre	5,0%
GINI index szerződésekre	55,8%
GINI index cégekre	48,2%
GINI index ajánlatkérőkre	49,3%
TOP3 szerződésösszeg aránya	27,2%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	50,5%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	44,4%
TOP10 szerződésösszeg aránya	58,7%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	89,0%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	77,7%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	1,48
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	1
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	2
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	62,0%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elnyert szerződések száma	Elnyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Rewin Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	7	669,8	22,4%
Suweco Cz.S.R.O.	4	482,7	38,6%
Könyvtárellátó Közhasznú Nonprofit Kft.	7	357,5	50,5%
GeoAdat Szolgáltató és Informatikai Kft.	1	225,0	58,0%
Magyar Posta Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	196,7	64,6%
Pátria Biztonsági Nyomda Zrt.	4	172,2	70,4%
Prospero Könyvei Kft.	2	157,6	75,7%
Ebsco Gmbh	8	156,6	80,9%
GeolQ Imaging Korlátolt Felelősségű Társaság	1	131,1	85,3%
MédiaLOG -DMHM Logisztikai Zrt.	1	110,7	89,0%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlatkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Eötvös Loránd Tudományegyetem	5	530,0	17,7%
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	4	440,8	32,5%
Magyar Államkincstár	2	356,1	44,4%
Budapesti Közlekedési Zrt.	1	289,4	54,1%
Dunántúli Regionális Vízmű Zrt.	3	179,4	60,1%
Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata	1	156,0	65,3%
FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK	5	101,9	68,7%
II. Rákóczi Ferenc Könyvtár	2	97,5	72,0%
Semmelweis Egyetem	6	85,6	74,8%
Móricz Zsigmond Megyei és Városi Könyvtár	2	84,7	77,7%

## 4.21 Utazásszervezés

**A szektort leíró CPV-kódok:** 63 – Szállítást támogató és kiegészítő szolgáltatások; utazási irodai szolgáltatások

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>28</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>26</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>4.084,9</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>19</b>
HHI index szerződésekre	7,3%
HHI index cégekre	13,1%
HHI index ajánlatkérőkre	8,0%
GINI index szerződésekre	56,6%
GINI index cégekre	64,7%
GINI index ajánlatkérőkre	52,5%
TOP3 szerződésösszeg aránya	49,2%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	68,4%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	47,4%
TOP10 szerződésösszeg aránya	76,0%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	91,5%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	73,1%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,107
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	2,964
Gazdasági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	2,5
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	28,6%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Blaguss Utazási Iroda Korlátolt Felelősségű Társaság	2	1.135,6	27,8%
MAURI Utazási, Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	5	1.084,9	54,4%
OTP Travel Korlátolt Felelősségű Társaság	3	572,0	68,4%
Weco-Travel Idegenforgalmi Korlátolt Felelősségű Társaság	2	190,0	73,0%
HUNGAROPHARMA Gyógyszerkereskedelmi Zrt.	1	177,2	77,4%
"Jet Travel" Idegenforgalmi Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	2	141,9	80,8%
TicketAir Menetjegyiroda Korlátolt Felelősségű Társaság	1	135,0	84,1%
FIRE-CREW Korlátolt Felelősségű Társaság	1	104,3	86,7%
UNITED 4 BONAFINI BINDAIR Idegenforgalmi és Kereskedelmi Kft.	1	100,0	89,1%
T.P.ZS. Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	94,8	91,5%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Budapesti Fesztiválenekar Alapítvány	2	1.135,6	27,8%
Budapesti Corvinus Egyetem	1	560,0	41,5%
Magyar Triathlon Szövetség	1	240,0	47,4%
Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ	1	177,2	51,7%
Magyar Birkózók Szövetsége	1	165,0	55,8%
Kisfaludy2030 Turisztikai Fejlesztő Nonprofit Zrt.	1	150,0	59,4%
Visit Hungary Nemzeti Turisztikai Szervezet Nonprofit Zrt.	1	150,0	63,1%
Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	150,0	66,8%
Hun-Ren Központ	1	135,0	70,1%
Széchenyi István Egyetem	1	121,9	73,1%

## 4.22 Üzleti tanácsadási szolgáltatások

**A szektort leíró CPV-kódok:** 794 – Üzleti és vezetői tanácsadói és kapcsolódó szolgáltatások

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>12</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>10</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>1.769,6</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>10</b>
HHI index szerződésekre	29,3%
HHI index cégekre	23,6%
HHI index ajánlatkérőkre	27,1%
GINI index szerződésekre	75,0%
GINI index cégekre	63,5%
GINI index ajánlatkérőkre	67,1%
TOP3 szerződésösszeg aránya	87,5%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	79,4%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	87,5%
TOP10 szerződésösszeg aránya	99,7%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	100,0%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	100,0%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,583
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,667
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	33,3%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
eNET Magyarország Tanácsadó Korlátolt Felelősségű Társaság	1	904,8	51,1%
New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	1	250,0	65,3%
LOUNGE DESIGN Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	250,0	79,4%
Equinox Consulting Korlátolt Felelősségű Társaság	1	143,0	87,5%
Vulcan Consulting Limited	1	81,4	92,1%
IFUA HORVÁTH & PARTNERS Vezetési és Informatikai Tanácsadó Kft.	1	68,5	95,9%
Eco-Sector Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	31,9	97,7%
Scardobona Consulting Korlátolt Felelősségű Társaság	3	19,5	98,8%
Ex Ante Tanácsadó Iroda Korlátolt Felelősségű Társaság	1	12,8	99,6%
KPMG Tanácsadó Korlátolt Felelősségű Társaság	2	7,8	100,0%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Magyar Gazdaságfejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft.	1	904,8	51,1%
Közép- és Kelet-Európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Alapítvány	1	500,0	79,4%
MNKH Magyar Nemzeti Kereskedőház Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	143,0	87,5%
Integritás Hatóság	1	81,4	92,1%
Universitas Quinqueecclesiensis Alapítvány	1	68,5	95,9%
Szegedi Tudományegyetem	1	31,9	97,7%
Fertő-Hanság Nemzeti Park Igazgatóság	3	19,5	98,8%
Bács-Kiskun Vármegye Önkormányzata	1	12,8	99,6%
Külgazdasági és Külügyminisztérium	2	7,8	100,0%

## 4.23 Laboratóriumi és kutatási eszközök, berendezések

**A szektort leíró CPV-kódok:** 38 – Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
Szerződések száma	674
EKR eljárások száma	198
Összes szerződés összege (millió Ft)	22.624,7
Nyertes cégek száma	158
HHI index szerződésekre	3,4%
HHI index cégekre	5,5%
HHI index ajánlatkérőkre	8,2%
GINI index szerződésekre	83,7%
GINI index cégekre	76,0%
GINI index ajánlatkérőkre	72,0%
TOP3 szerződésösszeg aránya	27,1%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	38,1%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	47,8%
TOP10 szerződésösszeg aránya	47,3%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	57,4%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	64,1%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,553
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,835
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	27,7%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
DION Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	3	3.745,8	16,6%
Auro-Science Consulting Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	14	3.088,4	30,2%
Geodéziai és Térképészeti Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	1.782,2	38,1%
ODD Electric Solutions Korlátolt Felelősségű Társaság	1	896,7	42,0%
MOM Magyar Optikai Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság	22	872,5	45,9%
ENERWÉ Hungária Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	17	562,0	48,4%
PER-FORM Hungária Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt felelősségű társaság	8	544,6	50,8%
EnvitEK Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	4	503,6	53,0%
"KROMAT" Műszerforgalmazó Kft.	16	503,1	55,2%
ROHDE & SCHWARZ Hungária Korlátolt Felelősségű Társaság	2	488,9	57,4%

## A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánló neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Nemzeti Adó- és Vámhivatal	25	5.020,9	22,2%
Szegedi Tudományegyetem	49	3.892,8	39,4%
HungaroMet Magyar Meteorológiai Szolgáltató Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	1.905,7	47,8%
Fővárosi Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság	9	700,8	50,9%
Pécsi Tudományegyetem	66	540,0	53,3%
Dunántúli Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	38	517,5	55,6%
Hun-REN Szegedi Biológiai Kutatóközpont	138	512,3	57,9%
ÉMI Építéssügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	5	501,2	60,1%
MVM Démasz Áramhálózati Kft.	2	461,2	62,1%
Miskolci Egyetem	9	450,8	64,1%

## 4.24 Irodai papíráru és egyéb termékek

**A szektort leíró CPV-kódok:** 301 – Irodai gépek, berendezések és kellékek, a számítógépek, a nyomtatók és a bútorzat kivételével

398 – Tisztító- és fényezőtermékek

### A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre

Statisztika	Érték
<b>Szerződések száma</b>	<b>175</b>
<b>EKR eljárások száma</b>	<b>58</b>
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>9.980,2</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>52</b>
HHI index szerződésekre	4,5%
HHI index cégekre	6,4%
HHI index ajánlatkérőkre	25,3%
GINI index szerződésekre	80,9%
GINI index cégekre	73,5%
GINI index ajánlatkérőkre	84,5%
TOP3 szerződésösszeg aránya	30,1%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	38,8%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	77,1%
TOP10 szerződésösszeg aránya	61,7%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	79,1%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	86,9%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	3,24
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	3
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	6,12
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	5
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	32,6%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
MOLAR CHEMICALS Ipari és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	2	1.500,0	15,0%
COLORSPECTRUM Kereskedelmi Termelő és Szolgáltató Kft.	4	1.373,1	28,8%
ALLEGRO Kereskedelmi, Kivitelező és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	1	1.000,0	38,8%
BRADOCHEM Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	1	1.000,0	48,8%
Delta Systems Korlátolt Felelősségű Társaság	4	914,4	58,0%
IMG Solution Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	518,8	63,2%
ORINK HUNGARY Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	36	477,2	68,0%
EURO-PROFIL RENDSZERHÁZ Korlátolt Felelősségű Társaság	9	464,6	72,6%
Free Vendor Korlátolt Felelősségű Társaság	1	360,0	76,2%
BRAVOGROUP RENDSZERHÁZ Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	10	288,4	79,1%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánlkérő neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	31	3.697,5	37,0%
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	4	3.500,0	72,1%
MÁV Személyszállítási Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	494,2	77,1%
Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei	1	360,0	80,7%
FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK	4	165,0	82,3%
BKV Vasúti Járműjavító Szolgáltató Kft.	5	115,7	83,5%
Semmelweis Egyetem	1	99,3	84,5%
Budapesti Közlekedési Zrt.	14	90,8	85,4%
Étkeztetési Szolgáltató Gazdasági Szervezet	2	74,1	86,1%
Uni-Famulus Korlátolt Felelősségű Társaság	1	72,1	86,9%

## 4.25 Szennyvíz- és hulladéktisztítási, valamint környezetvédelmi szolgáltatások

**A szektort leíró CPV-kódok:** 90 Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások

**A szektor főbb statisztikai mérőszámai a 2025. évre**

Statisztika	Érték
Szerződések száma	278
EKR eljárások száma	138
<b>Összes szerződés összege (millió Ft)</b>	<b>28.914,4</b>
<b>Nyertes cégek száma</b>	<b>118</b>
HHI index szerződésekre	3,6%
HHI index cégekre	4,4%
HHI index ajánlatkérőkre	4,9%
GINI index szerződésekre	72,3%
GINI index cégekre	70,6%
GINI index ajánlatkérőkre	72,2%
TOP3 szerződésösszeg aránya	26,8%
TOP3 cég szerződésösszeg aránya	31,3%
TOP3 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	35,4%
TOP10 szerződésösszeg aránya	45,1%
TOP10 cég szerződésösszeg aránya	57,0%
TOP10 ajánlatkérő szerződésösszeg aránya	57,1%
Beérkezett ajánlatok számának átlaga	2,378
Beérkezett ajánlatok számának mediánja	2
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések átlaga	3,338
Gadassági szereplők által jelzett érdeklődések mediánja	3
Egyajánlatos közbeszerzések aránya	39,6%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlattevői oldalon a 2025. évben

Ajánlattevő neve	Elyert szerződések száma	Elyert szerződéses értékek összesen (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
MVM Paksi Atomerőmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	4.633,8	16,0%
TERRA-LOG Mélyépítő Korlátolt Felelősségű Társaság	3	2.880,1	26,0%
SEPTOX Kórházi és Egészségügyi Hulladékokat Gyűjtő Szállító és Ártalmatlanító K	18	1.527,4	31,3%
SZTE Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	3	1.418,7	36,2%
PALOTA Környezetvédelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	2	1.351,4	40,8%
NHSZ Zounok Zártkörű Részvénytársaság	3	1.224,7	45,1%
A.K.S.D. Városgazdálkodási Korlátolt Felelősségű Társaság	13	951,0	48,4%
Centrál Kommunál Korlátolt Felelősségű Társaság	9	884,2	51,4%
VERTIKAL Group Nyilvánosan Működő Részvénytársaság	13	865,6	54,4%
Trans Injekt Korlátolt Felelősségű Társaság	1	750,0	57,0%

### A szektor legnagyobb szereplői ajánlatkérői oldalon a 2025. évben

Ajánló neve	Eredményes közbeszerzések száma a szektoron belül	Eredményes közbeszerzések összértéke a szektoron belül (millió Ft)	Kumulált piaci részesedés
Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	1	4.633,8	16,0%
Nitrokémia Környezetvédelmi Tanácsadó és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	3.630,1	28,6%
Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	34	1.963,4	35,4%
Szegedi Tudományegyetem	2	1.385,4	40,2%
MVM Paksi Atomerőmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	979,0	43,5%
Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata	2	934,8	46,8%
DMRV Duna Mentí Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	26	845,5	49,7%
Tiszamenti Regionális Vízművek Zártkörűen működő Részvénytársaság	16	807,2	52,5%
TETTYE FORRÁSHÁZ Pécsi Városi Víziközmű Üzemeltetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	750,0	55,1%
BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	587,4	57,1%

5. fejezet tartalomjegyzék

**259** | **A közbeszerzési piac  
főbb statisztikai adatai  
(1. Melléklet)**

## 5. A közbeszerzési piac főbb statisztikai adatai (1. Melléklet)

A jelen melléklet a jelentés 2. és 4. fejezethez kapcsolódóan mutatja be a közbeszerzések leíró statisztikáit, valamint a fejezetek elemzését kiegészítő ismertető néhány ábrát, illetve táblázatot.

### Az eljárások száma

A közbeszerzési eljárások számát az elmúlt öt naptári évben a következő táblázat mutatja be.

A közbeszerzési eljárások és szerződések számának alakulása a teljes közbeszerzési piacon (2020–2025.)

Eredménytájékoztató hirdetmény éve	Az eljárás keretmegállapítás megkötésére irányul?	Eljárások száma (db)	Eljárásrészek száma (db)	Szerződések száma (db)
2020	Igen (KMI)	253	685	685
	Nem	7 065	15 048	16 033
2021	Igen (KMI)	326	680	680
	Nem	7 269	14 970	16 829
2022	Igen (KMI)	311	785	785
	Nem	7 351	15 231	16 951
2023	Igen (KMI)	327	845	845
	Nem	7 319	15 863	17 776
2024	Igen (KMI)	343	905	905
	Nem	6 795	14 133	15 771
2025	Igen (KMI)	314	973	973
	Nem	6 092	13 170	14 868

A táblázat elkülönítetten mutatja be az árubeszerzési, vagy szolgáltatásmegrendelésre irányuló szerződések számát (nem keretmegállapodásra irányuló eljárások), melyet az egyes naptári évek alsó sora tartalmaz. Ugyancsak külön sor (egyes naptári évek felső

sora) tartalmazza a tényleges szállítást/szolgáltatást még nem, csak ennek jövőbeni teljesítését megalapozó keretmegállapodások számát.

Az eljárások/szerződések számát a táblázat hármasként mutatja be. Az „Eljárások száma” az összetartozó, azonos azonosító szám által meghatározott eljárások mennyiségét mutatja be, függetlenül attól, hogy valójában hány részre tagolódnak, és hány szerződést tartalmaznak. Az „Eljárásrészek száma” oszlopban feltüntetett mennyiség figyelembe veszi, hogy a lebonyolítás során az összetett eljárásokat igen gyakran logikai, vagy időbeli szempontok szerint eljárásrészekre bontják. Ebben az oszlopban ezeknek az eljárásrészeknek az összege jelenik meg. (Ha az eljárás nem oszlik több eljárásrészeire, akkor az összegzésnél „1” érték a legfontosabb oszlop azonban a „szerződések számát” mutatja. Ez az oszlop figyelembe veszi azt is, hogy az egyes (azonos azonosítóhoz kapcsolódó) eljárásrészekhez több szerződés is kapcsolódhat (legfőképpen keretmegállapodáson alapuló eljárások esetén). Mivel minden egyes szerződéshez külön döntés kapcsolódik, és a nyertesek eljárásrészen belül is eltérhetnek, a szerződésszám a közbeszerzések számát leginkább reális és nemzetközileg is leggyakrabban használt mutatószám.

## Keretmegállapodások

A közbeszerzési piac főbb adatai keretmegállapodásra irányultság és EU-forrás tartalom szempontjaival (2020–2025.)

Hirdetmény éve	Keretmegállapodásra irányul?	Szerződések száma (db)	Ebből: EU-forrást tartalmazóak		Szerződések összege (Mrd Ft)	Ebből: EU-forrást tartalmazóak	
			száma (db)	aránya		összege (Mrd Ft)	aránya
2020	Igen (KMI)	685	56	8,2%	1 463,7	513,2	35,1%
	Nem	16 033	4 549	28,4%	3 195,9	903,8	28,3%
2021	Igen (KMI)	680	68	10,0%	3 395,3	1 872,3	55,1%
	Nem	16 829	4 067	24,2%	4 260,0	1 350,9	31,7%
2022	Igen (KMI)	785	62	7,9%	1 731,9	1 020,5	58,9%
	Nem	16 951	4 414	26,0%	4 638,8	1 761,5	38,0%
2023	Igen (KMI)	845	67	7,9%	3 160,0	450,5	14,3%
	Nem	17 776	5 079	28,6%	3 456,3	1 110,0	32,1%
2024	Igen (KMI)	905	159	17,6%	3 053,6	1 464,8	48,0%
	Nem	15 771	3 024	19,2%	3 904,3	891,6	22,8%
2025	Igen (KMI)	973	77	7,9%	7 017,9	2 652,9	37,8%
	Nem	14 868	2 788	18,8%	3 626,6	753,0	20,8%

Mint az a fenti táblából kitűnik, a közbeszerzési szerződések számához hasonlóan a szerződésösszeg is mérséklődött 2025-ben, 7,1%-kal. Ugyancsak feltűnő, hogy az európai uniós forrást tartalmazó szerződések értéke és aránya is mérséklődött az elmúlt három évben. A keretmegállapodásra irányuló szerződések száma – az előző évek tendenciájának megfelelően – 7,5%-kal, a szerződésösszeg viszont 130%-kal emelkedett 2025-ben (3053,6 milliárd forintról 7017,9 milliárd forintra).

### Konzorciumi szerződések

A következő táblázat az ún. konzorciumi szerződések adatait mutatja. Ezek esetében a közbeszerzési eljárás nyertese (szerződéses partnere) nem egy cég, hanem több cég által alkotott konzorcium.

Konzorciumi szerződések adatai (2020–2025.)

Hirdetmény éve	Keretmegállapodásra irányul?	Szerződések száma (db)	Ebből: konzorciumi		Szerződések összege (Mrd Ft)	Ebből: konzorciumi	
			száma (db)	aránya		összege (Mrd Ft)	aránya
2020	Igen (KMI)	685	134	19,6%	1 463,7	954,8	65,2%
	Nem	16 033	1 438	9,0%	3 195,9	877,0	27,4%
2021	Igen (KMI)	680	203	29,9%	3 395,3	2 642,5	77,8%
	Nem	16 829	1 775	10,5%	4 260,0	1 291,0	30,3%
2022	Igen (KMI)	785	163	20,8%	1 731,9	1 411,9	81,5%
	Nem	16 951	1 809	10,7%	4 638,8	1 050,9	22,7%
2023	Igen (KMI)	845	203	24,0%	3 160,0	2 010,1	63,6%
	Nem	17 776	1 506	8,5%	3 456,3	1 164,1	33,7%
2024	Igen (KMI)	905	178	19,7%	3 053,6	1 922,1	62,9%
	Nem	15 771	491	3,1%	3 904,3	466,1	11,9%
2025	Igen (KMI)	973	142	14,6%	7 017,9	5 276,0	75,2%
	Nem	14 868	484	3,3%	3 626,6	1 036,4	28,6%

A táblázatból látható, hogy a konzorciumi szerződések száma – a keretmegállapodásra irányuló szerződések esetén kismértékben nőtt, a keretmegállapodásra irányuló szerződések esetén viszont érdemben – 20,2%-kal – mérséklődött. A szerződésösszeg tekintetében mind a keretmegállapodások, mind az árubeszerzések/szolgáltatások esetén jelentősen nőtt a konzorciumi szerződések összege, és részaránya is. Különösen szembeűnő, hogy

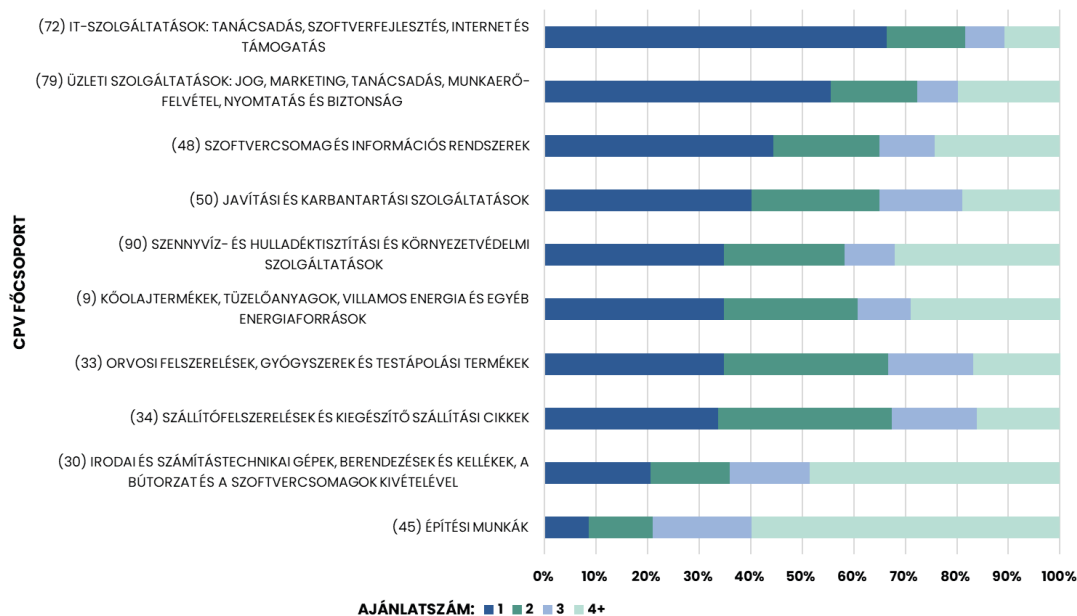
a keretmegállapodások összegének fentiekben jelzett jelentős részarány-növekedése mellett azokban a CPV-főcsoportokban, amelyek szerződésállománya a legnagyobb, az egyajánlatos szerződések aránya gyakran igen magas, részben a keretmegállapodások nagy aránya miatt.

### Ajánlatszámok

A 10 legnagyobb szerződésállományú CPV-főcsoport ajánlatszámának megoszlása 2025-ben a teljes közbeszerzési állomány tekintetében (1-4+ ajánlatos szerződések aránya az összes szerződéshez viszonyítva)

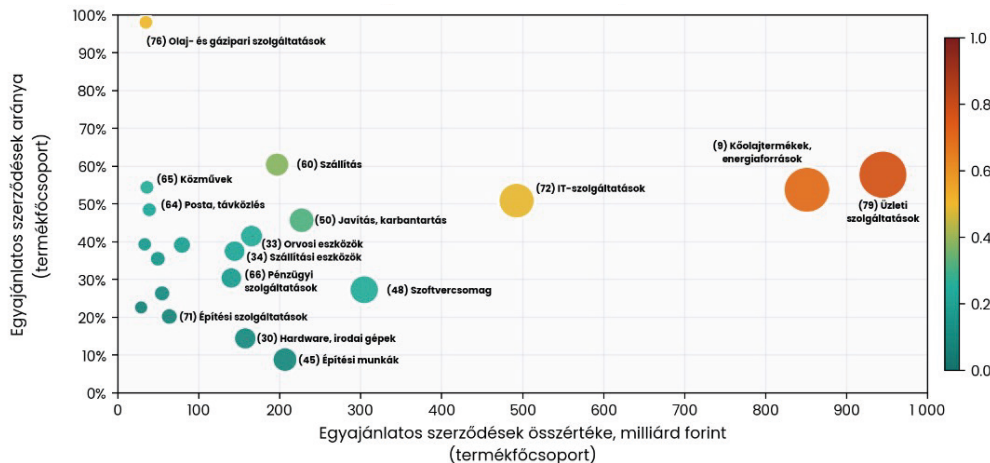
CPV főcsoport	Ajánlatszám			
	1	2	3	4+
<b>(45) Építési munkák</b>	8,6%	12,4%	19,2%	59,8%
<b>(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével</b>	20,6%	15,3%	15,6%	48,5%
<b>(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek</b>	33,7%	33,7%	16,5%	16,1%
<b>(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek</b>	34,8%	31,9%	16,5%	16,9%
<b>(9) Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások</b>	34,8%	25,9%	10,3%	29,1%
<b>(90) Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások</b>	34,8%	23,4%	9,8%	31,9%
<b>(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások</b>	40,2%	24,8%	16,0%	19,0%
<b>(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek</b>	44,4%	20,6%	10,7%	24,3%
<b>(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság</b>	55,5%	16,8%	7,9%	19,8%
<b>(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás</b>	66,4%	15,2%	7,6%	10,7%

Az alábbi ábrán a CPV-főcsoportokat az alapján raktuk sorba, hogy milyen gyakoriak az egyajánlatos közbeszerzési eljárások:



Ha a 2022–2025-ös időszakot nézzük, akkor jól látható, hogy a legtöbb olyan CPV-főcsoportban, amelyben a szerződésösszeg jelentős, a kívánatosnál nagyobb az egyajánlatos szerződések száma (az ajánlatok arányának számításánál a keretmegállapodásokat is figyelembe vettük).

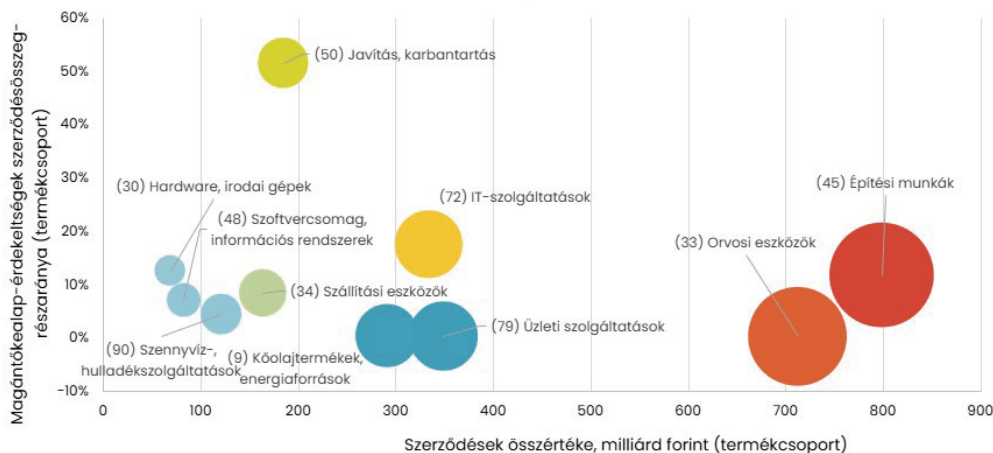
### Egyajánlatos közbeszerzési eljárások 2022–2025 között, legnagyobb termékcsoportok



A buborék mérete a szerződés-összértékkel arányos.

### Magántőkealap-érdekeltségek

Mántőkealap-érdekeltségek részesedése a közbeszerzési piac egyes termék- és szolgáltatási főcsoportjaiban, 2025-ben, szerződésösszeg szerint Top 10



## Magántőkealap-érdekeltégek részesedése a közbeszerzési piac egyes termék- és szolgáltatási főcsoportjaiban, 2025-ben, szerződésösszeg szerint

Teljes közbeszerzési piac						
CPV Főcsoport	Szerződések száma (db)	Ebből: magántőkealap-érdekeltégek (db)	Magántőkealap-érdekeltégek szerződésösszám-részaránya (%)	Szerződések összege (Mrd Ft)	Ebből: magántőkealap-érdekeltégek szerződésai (Mrd Ft)*	Magántőkealap-érdekeltégek szerződésösszeg-részaránya (%)
(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások	682	28	4,1%	184,6	95,1	51,5%
(45) Építési munkák	3 188	76	2,4%	798,7	93,7	11,7%
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	537	43	8,0%	334,0	58,4	17,5%
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	620	27	4,4%	163,7	13,7	8,4%
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési és kapcsolódó berendezések	117	11	9,4%	48,3	10,4	21,5%
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	523	25	4,8%	68,4	8,6	12,6%
(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	213	12	5,6%	82,6	5,8	7,0%
(90) Szennyvíz- és hulladék tisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások	457	27	5,9%	121,0	5,3	4,4%
(98) Egyéb közösségi, asztalis és személyi szolgáltatások	57	12	21,1%	10,1	5,1	50,5%
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	632	37	5,9%	49,5	4,0	8,1%
(64) Postai és távközlési szolgáltatások	46	13	28,3%	19,8	1,9	9,6%
(60) Szállítási szolgáltatások (kivéve szemeteszállítás)	272	23	8,5%	28,6	1,5	5,2%
(15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek	1 081	30	2,8%	28,1	1,5	5,3%
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testpolási termékek	1 491	44	3,0%	712,4	1,4	0,2%
(9) Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások	282	6	2,1%	291,2	1,0	0,3%
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	855	5	0,6%	349,0	0,9	0,3%
(18) Ruházat, kabátok, bőröndök és utazótáskák és kiegészítők	100	1	1,0%	16,7	0,4	2,4%
(65) Közművek, kárhátré szolgáltatások	39	2	5,1%	1,7	0,3	17,6%
(31) Villamos gépek, készülékek, berendezések és fogyóeszközök; világítás	178	4	2,2%	11,7	0,2	1,7%
(51) Beszerelési szolgáltatások (kivéve szoftverek)	68	1	1,5%	5,7	0,2	3,5%
(39) Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek	344	6	1,7%	14,5	0,1	0,7%
(37) Hangszerek, sportárúk, játékok, kézműves és művészeti kellékek és tartozékok	107	1	0,9%	3,3	0,1	3,0%
(34) Vegyi termékek	425	5	1,1%	14,6	0,1	0,7%
(70) Ingatlanokkal kapcsolatos szolgáltatások	4	1	25,0%	1	0,0	0,0%
EU-forrást tartalmazó eljárások piaca						
CPV Főcsoport	Szerződések száma (db)	Ebből: magántőkealap-érdekeltégek (db)	Magántőkealap-érdekeltégek szerződésösszám-részaránya (%)	Szerződések összege (Mrd Ft)	Ebből: magántőkealap-érdekeltégek szerződésai (Mrd Ft)*	Magántőkealap-érdekeltégek szerződésösszeg-részaránya (%)
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	160	18	0,1%	211,8	27,6	0,1%
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési és kapcsolódó berendezések	52	10	0,2%	37,0	9,9	0,3%
(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	95	8	0,1%	69,6	4,4	0,1%
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	171	16	0,1%	55,1	3,3	0,1%
(45) Építési munkák	1 106	21	0,0%	277,5	1,6	0,0%
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	206	14	0,1%	11,3	0,5	0,0%
(37) Hangszerek, sportárúk, játékok, kézműves és művészeti kellékek és tartozékok	24	1	0,0%	0,4	0,1	0,3%
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	65	1	0,0%	7,5	0,0	0,0%
(90) Szennyvíz- és hulladék tisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások	7	1	0,1%	0,2	0,0	0,0%

\* A 0 érték a szerződésösszeg a kerékieltési szabályok szerint 0,1 milliárd forint alatt marad.

## Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek (szerződésösszeg alapján)

Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek, a nyertes szerződésösszeg szerinti sorrendben (2021-2025)						
Teljes közbeszerzési piac						
2021-2025. között						
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes ajánlatok száma (db)	Vesztes ajánlatok száma (db)	Nyertes szerződések összege (m Ft)	
1	12543300	MVM CEEnergy Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	0	292 500,0	
2	25343007	BAYER CONSTRUCT Építőipari és Szolgáltató Zártkörűen Működő Társaság	4	0	173 189,2	
3	11084244	STRABAG Rail Korlátolt Felelősségű Társaság	1	0	63 396,1	
4	10011922	MBH Bank Nyrt.	3	0	27 644,8	
5	11328599	Bakony GASZT Kereskedelmi, Vendéglátó és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	9	0	26 022,4	
6	10189377	GRÁNIT Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	0	24 644,8	
7	12155169	HUNGUEST Hotels Szállodaipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	0	23 861,9	
8	10688515	OBSERVER Budapest Médiaügylet Kft.	7	0	23 070,4	
9	25510410	Erzsébet Gyermekek- és Ifjúsági Táborok Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	4	0	21 876,4	
10	11684057	SDA Informatika Zártkörűen Működő Részvénytársaság	47	0	18 504,0	
11	26712701	RAW Facility Management Kft.	1	0	16 259,4	
12	22777375	ELMS Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	10	0	15 744,2	
13	10542925	OMV Hungária Ásványolaj Korlátolt Felelősségű Társaság	9	0	10 017,1	
14	12550753	MAVIR Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4	0	8 964,3	
15	10742833	MVM Paksi Atomerőmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	0	8 238,9	
16	11147073	OPUS TIGÁZ Gázhálózati Zártkörűen Működő Részvénytársaság	8	0	8 224,7	
17	32692231	4IG Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	14	0	8 129,3	
18	29212420	Marina Motor Korlátolt Felelősségű Társaság	1	0	7 996,9	
19	13733652	Unger Zsolt Grafikai és Szolgáltató Kft.	2	0	7 630,0	
20	26185035	Tréner Flight Academy Kft.	3	0	7 550,3	
Európai Unió forrást tartalmazó közbeszerzések						
2021-2025. között						
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes ajánlatok száma (db)	Vesztes ajánlatok száma (db)	Nyertes szerződések összege (m Ft)	
1	27426902	Duna Aszfalt Építő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	0	138 046,7	
2	27427202	Duna Aszfalt Projekt Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	0	133 901,0	
3	11081423	Duna Group Európa Útépítő Korlátolt Felelősségű Társaság	2	0	107 226,9	
4	11084244	STRABAG Rail Korlátolt Felelősségű Társaság	1	0	63 396,1	
5	10189377	GRÁNIT Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	0	24 644,8	
6	10011922	MBH Bank Nyrt.	2	0	24 644,8	
7	25707144	Educational Development Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	10	0	16 501,9	
8	22777375	ELMS Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	6	0	14 233,2	
9	10950676	Közgép Építő- és Fémszerkezetgyártó Zrt.	2	0	13 555,5	
10	10537914	OTP Bank Nyrt.	1	0	11 823,2	
11	14576959	Intellflow Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	2	0	8 841,7	
12	12181911	HÁNCSS Kereskedelmi, Szolgáltató és Termelő Korlátolt Felelősségű Társaság	12	0	8 611,2	
13	26950163	Thales Austria GmbH	1	0	5 345,0	
14	10456017	UNIQA Biztosító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	0	4 833,4	
15	24132402	I-Cell Mobilsoft Zártkörűen Működő Részvénytársaság	2	0	4 420,9	
16	13722009	integrated Engineering Solutions Kft.	1	0	3 925,0	
17	11362018	PÉTÁV Pécsi Távútvonal Korlátolt Felelősségű Társaság	1	0	3 772,8	
18	PL107000242	NUCTECH WARSAW COMPANY LIMITED Sp. z o.o.	3	0	3 745,8	
19	10904510	Termál '94 Vállalkozó, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	1	0	3 326,4	
20	14440791	MSD Pharma Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság	2	0	3 271,1	

## Ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok (szerződésösszeg alapján)

Ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok a közbeszerzési eljárásokban, szerződésösszeg szerinti sorrendben (2021-2025. években együttesen)					
Teljes közbeszerzési piacon					
Sorrend	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések		Nyertes cég szerződés száma
			száma	összege (m Ft)	
2021-2025. év					
1	BKK Budapesti Közlekedési Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság	ArrivaBus Korlátolt Felelősségű Társaság	6	539 617,2	188
2	Építési és Közlekedési Minisztérium	V-Híd Építő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	7	479 773,9	686
3	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	8	477 942,7	686
4	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság	695	293 376,6	1544
5	Magyar Földgáztároló Zártkörűen Működő Részvénytársaság	MVM CEenergy Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	292 500,0	1192
6	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	LOUNGE DESIGN Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	673	255 747,7	1544
7	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Lounge Event Korlátolt Felelősségű Társaság	315	188 464,7	1544
8	Építési és Közlekedési Minisztérium	STRABAG Építő Korlátolt Felelősségű Társaság	5	156 574,3	686
9	Építési és Közlekedési Minisztérium	ZÁÉV Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	11	146 602,4	686
10	Építési és Közlekedési Minisztérium	WEST HUNGÁRIA BAU Építőipari Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	11	143 941,9	686
11	Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	B + N Referencia Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	142 516,7	184
12	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Építő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	138 046,7	686
13	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Projekt Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	133 901,0	686
14	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4iG Nyilvánosan Működő Részvénytársaság	182	128 420,5	1915
15	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	IMG Solution Zártkörűen Működő Részvénytársaság	199	121 021,9	1915
16	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Telekom Rendszerintegráció Zártkörűen Működő Részvénytársaság	261	115 643,5	1915
17	Magyar Köztér Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	157	109 707,2	3163
18	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Delta Systems Korlátolt Felelősségű Társaság	218	107 209,6	1915
19	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Group Európa Útépítő Korlátolt Felelősségű Társaság	1	106 996,1	686
20	Építési és Közlekedési Minisztérium	FEJÉR-B.A.L. Építő és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	12	98 487,8	686
Európai Unió forrás tartalmazó közbeszerzések piacán					
2021-2025. év					
Sorrend	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések		Nyertes cég szerződés száma
			száma	összege (m Ft)	
1	Építési és Közlekedési Minisztérium	V-Híd Építő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	411 225,1	147
2	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Építő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	138 046,7	147
3	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Projekt Zártkörűen Működő Részvénytársaság	1	133 901,0	147
4	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	IMG Solution Zártkörűen Működő Részvénytársaság	152	110 466,3	1569
5	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Group Európa Útépítő Korlátolt Felelősségű Társaság	1	106 996,1	147
6	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Telekom Rendszerintegráció Zártkörűen Működő Részvénytársaság	232	106 559,7	1569
7	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	4iG Nyilvánosan Működő Részvénytársaság	164	101 931,2	1569
8	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Delta Systems Korlátolt Felelősségű Társaság	181	97 310,5	1569
9	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala	MENTO Kámpolitikai Kultúra Korlátolt Felelősségű Társaság	21	92 582,0	115
10	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala	Colas Út Építőipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság	5	86 824,8	115
11	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala	HE-DO Útépítő, Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	4	86 065,6	115
12	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	ATOS Magyarország Korlátolt Felelősségű Társaság	115	82 584,2	1569
13	Építési és Közlekedési Minisztérium	STRABAG Rail Korlátolt Felelősségű Társaság	1	63 396,1	147
14	Építési és Közlekedési Minisztérium	STRABAG Vasútépítő Korlátolt Felelősségű Társaság	1	61 998,7	147
15	Építési és Közlekedési Minisztérium	WEST HUNGÁRIA BAU Építőipari Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	3	53 547,9	147
16	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Oracle Hungary Számítástechnikai, Kereskedelmi és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	21	50 370,6	1569
17	Országos Vízügyi Főigazgatóság	Mészáros és Mészáros Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	6	42 032,2	83
18	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Inter-Computer-Informatica Számítástechnikai és Kereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság	87	38 278,6	1569
19	Építési és Közlekedési Minisztérium	Építő-és épületkarbantartó Zártkörűen Működő Részvénytársaság	3	31 797,2	147
20	Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság	EURO ONE Számítástechnikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság	82	30 168,1	1569

## 6. fejezet tartalomjegyzék

# 269 | **A központi beszerző szervezetek tevékenységének elemzése (2. Melléklet)**

- 6.1 Összefoglaló
- 6.2 Bevezetés
- 6.3 Kritikus területek a központi beszerző szervek működésében
- 6.4 Koncentrációelemzés

## 6. A központi beszerző szervezetek tevékenységének elemzése (2. Melléklet)

### 6.1 Összefoglaló

Az Integritás Hatóság integritáskockázat-értékelési feladatának keretében készült elemzés a magyarországi központi közbeszerző szervek tevékenységét vizsgálja, fókuszálva az európai unióból is érkező állami források felhasználásának szabályszerűségére, hatékonyságára és átláthatóságára<sup>71</sup>.

Magyarország jelenlegi, kihívásokkal teli gazdasági és geopolitikai környezetében a stabil költségvetés és a költségvetési hiány csökkentése kulcsfontosságú, mely törekvések eléréséhez elengedhetetlen az állami források hatékony felhasználása. A 2020–2024 között több mint 2450 milliárd forintot kezelő központi közbeszerző szervek szerepe jelentős lehet e célok megvalósulásában.

Az állam, mint legnagyobb piaci szereplő erős alkupozícióval rendelkezik. Ez alapján jelentős költségmegtakarítást eredményezhetne a magas beszerzési volumen, és jogosan elvárható lenne, hogy a beszerzések többsége piaci ár alatt történjen.

Nemcsak a számottevő megtakarítási potenciál teszi indokolttá e rendszerek alapos vizsgálatát és elemzését, hanem a központi közbeszerzési rendszerekben eredendően (azaz a modelltől fakadóan) jelen lévő magas külső és belső működési kockázatok is. Megfelelő ellenőrzés, kontrollok és belső szabályozás hiányában a költséghatékony működés (és egyéb előnyök, mint például az ellátásbiztonság) helyett a rendszer hátrányai válhatnak dominánssá, mint a piackorlátozás, a túlárazás vagy a korrupció.

Az elemzés rámutat arra, hogy **a központi közbeszerzés jelenlegi működése nem kellőképpen átlátható, a jogszabályokban előírt kötelezettségek**, amelyek a megfelelő monitorozás egyik legalapvetőbb feltételei, **jelentős mértékben nem teljesülnek, és**

---

<sup>71</sup> Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.) 9. § (1) bekezdése értelmében a Hatóság integritáskockázat-értékelési gyakorlatot folytat az európai uniós források védelmében, amely magában foglalja a magyarországi közbeszerzési rendszer integritási helyzetének felmérését.

**a rendelkezésre álló adatok nem igazolják a költséghatékonyságot.**

**A központi beszerző szervek jogszerű és költséghatékony működését, valamint az uniós források szabályszerű felhasználását veszélyezteti a jelenlegi működés.** Az elemzés bemutat bizonyos kiemelt kockázatokat, mint az egyes termékkörök cég-, illetve cégcsoport szintű koncentrációja, a kontrollkörnyezet hiányosságai, valamint az adatszolgáltatás és átláthatóság hiánya. Az elmúlt években a vizsgált szervezetek tevékenységében nőtt a kockázat a keretmegállapodások növekvő súlya miatt, illetve az eljárások javítására tett javaslatok implementálásának elmaradása miatt.

Számos egyéb adat mellett az elemzés a keretmegállapodáson alapuló szerződéseken belül az elérhető adatokkal rendelkező legfontosabb termékkörökre bontva mutatja be az elmúlt két évben a legnagyobb részesedést elért cégeket, és kiemel olyan eseteket, ahol egyes termékcsoportokban a cégcsoport tagjainak együttes részesedése jelentősen meghaladja az egyes cégek esetében kimutatható részarányt, valamint olyan témaköröket is tárgyal, mint a kommunikáció, ahol a keretmegállapodáson alapuló szerződések részaránya extrém magas.

A rendszer fejlesztéséhez, a költséghatékonyság biztosításához és a visszaélések megelőzéséhez elengedhetetlen az átlátható működés, valamint a jogszabályi kötelezettségek teljesítése. Az elemzés célja a problémák feltárása és fejlesztési javaslatok megfogalmazása egy olyan központosított közbeszerzési rendszer kialakítása érdekében, amely hatékonyan szolgálja a közérdeket és optimalizálja az állami források felhasználását.

A Hatóság elemzésének mellékletében strukturáltan bemutatja javaslatait, amelyek implementálása jelentősen csökkentheti a jelenleg nagy, egyes területeken növekvő kockázatokat.

## 6.2 Bevezetés

Az ország gazdasága számára többszörösen komoly kihívást jelentő jelenlegi helyzetben talán a szokásosnál is fontosabb, hogy az állami kiadások hatékonyan, célhoz kötötten és ténylegesen piaci (vagy annál kedvezőbb) áron valósuljanak meg. Az államnak jó gazdaként kiemelt figyelmet kell fordítania a költségvetési források védelmére. Ez különösen igaz az államháztartási kiadások egyik jelentős részét képező állam által bonyolított közbeszerzésekre.



A közbeszerzési rendszer létrehozásának egyik legfontosabb célja a legjobb ár-érték arány elv mentén az állami források költséghatékony felhasználásának biztosítása. E célt hivatott szolgálni a központosított közbeszerzések rendszerének létrehozása, valamint az elmúlt évtizedekben megvalósított szervezeti és eljárási módosítások is.

A központi beszerző szervek működtetése megfelelő végrehajtás esetén számos előnnyel járhat. Éppen ezért a közbeszerzések központosítása, központi beszerző szervek útján való megvalósítása elterjedt gyakorlat az OECD-országokban<sup>72</sup>. A közbeszerzési piac jelentőségét a 2.1 szakasz tárgyalja részletesebben.

<sup>72</sup> OECD-országokban ismert gyakorlat a központosított közbeszerző szervek létrehozása, amelyek működésének lényege, hogy centralizáltan kerülnek meghatározott termékek és szolgáltatások beszerzésre. A koncentrált beszerzésből adódó megtakarítás, a csökkentett adminisztrációs teher, az ellátásbiztonság, valamint a professzionális beszerző szervezet részvétele célja, illetve jellemzője lehet a központosított közbeszerzésnek.

Ugyanakkor a közbeszerzési gyakorlatok korrupciós kockázata is kiemelt. Az EU nagy korrupciós kockázatot jelentő területeinek elemzését és feltérképezését bemutató 2024 novemberi jelentés a részterületek közt is elsőként tárgyalja a közbeszerzések témáját, megelőzve az egészségügyi, pénzügyi, infrastrukturális, védelmi területeket és a sportot.<sup>73</sup>

Nemzetközi példák igazolják, hogy a központi beszerző szervek a méretgazdaságosság és ellátásbiztonság mellett is működhetnek költséghatékonyan, kedvezőbb ár-érték arányt elérve a források felhasználásakor, ugyanakkor egy rosszul működő rendszer pont fordítva hat az eredeti célokra, és a források pazarló, az államháztartásnak kárt okozó felhasználását eredményezi. A központi beszerző szervek megfelelően kialakított jogi, ellenőrzési és teljesítménymérési környezetben jelentős hozzáadott értéket biztosíthatnak: magasabb szakmai színvonal, egységesebb feltételek, jobb kapacitáskihasználás, stratégiai célok (pl. Zöld közbeszerzés) integrációja. A nemzetközi tapasztalatok alapján ugyanakkor elengedhetetlen az eredményesség rendszeres és megalapozott módszertant használó mérése, az átláthatóság biztosítása, a kockázatkezelés a tapasztalt problémák visszaszorítása érdekében.

Az Integritás Hatóság egyik fontos küldetése a közbeszerzési folyamatok adatalapú elemzése, a fent hivatkozott célok érvényesülésének vizsgálata, a magyarországi közbeszerzési rendszer integritásának felmérése. Az Integritás Hatóság jelen elemzésében a központi beszerző szervezetek tevékenységének vizsgálatát annak érdekében végezte el, hogy azok költséghatékonyágáról és a költségvetési forrásokkal való szabályszerű gazdálkodásáról képet tudjon alkotni.

A magyarországi közbeszerzési piac vizsgálatát a 2.2 szakasz ismerteti, az elemzés 3. szakasza olyan kritikus területeket mutat be a központi beszerző szervek működésében, mint a költséghatékonyág vizsgálhatósága és az átláthatóság hiánya, valamint ismerteti az adattisztítás során használt fő lépéseket. A 4. szakasz a **koncentrációelemzést** mutatja be, amely alapján a költséghatékonyág nem megállapítható, viszont rámutat negatív, piackorlátozó hatásokra.

---

<sup>73</sup> *High-risk areas of corruption in the EU: A mapping and in-depth analysis.* Anna Persson, Mark Worth, Petra Jeney, 4 November 2024. Report by Ecorys, the University of Gothenburg and the Local Research Correspondents on Corruption for the European Commission, Directorate General Migration and Home Affairs.

### Az összeállításban felhasznált alapfogalmak<sup>74</sup>

**„Közbeszerzési eljárás”:** Olyan speciális beszerzési eljárás, amelyet egyes szervezetek, az ún. ajánlatkérők meghatározott értékhatárt elérő értékű visszerthes szerződéseik megkötésére kötelesek lefolytatni.<sup>75</sup>

**„Ajánlatkérő”:** Jogszabály alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett – jellemzően közpénzből gazdálkodó – szerv, szervezet vagy személy.

**„Ajánlattevő”:** Az a személy, aki a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be.

**„EKR”, vagy „Elektronikus Közbeszerzési Rendszer”:** A közbeszerzések központi nyilvántartását végző és a közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolítását támogató informatikai rendszer. Az EKR működtetése kormányzati feladat.

**„Keretmegállapodási eljárás”:** Adott időszakra vonatkozó, előre nehezen tervezhető összesített beszerzési igények kezelésére szolgáló olyan eljárás, amelynek célja, hogy rögzítse az ajánlatkérő(k) és az ajánlattevő(k) között meghatározott időszakra létrejött szerződés lényeges feltételeit (pl. ellenszolgáltatás, előírányzott mennyiség), amelyek alapján a beszerzések realizálására sor kerül. A keretmegállapodások egy vagy több ajánlattevővel köthetőek meg, és annak alapján jogosult az ajánlatkérő előre meghatározott szabályok mentén szerződéseket kötni a konkrét beszerzési igényei megvalósítására. A tényleges beszerzést az ajánlatkérő a keretmegállapodásban foglaltak alapján közvetlen megrendeléssel, írásbeli konzultációt követő szerződéskötés útján, a verseny újranyitásával, vagy ezek kombinációjával valósítja meg. A keretmegállapodásos eljárás deklarált célja – a potenciális nyertesek első körben kiválasztása révén – a gyorsaság és hatékonyság biztosítása.

**„Központi beszerző szerv”:** A központosított közbeszerzés során eljáró ajánlatkérő. Jelenleg a központi beszerzői feladatok döntő részét az alábbi három állami szereplő látja el, így az elemzés során erre fókuszáltunk:

<sup>74</sup> Az alapfogalmak meghatározása kizárólag a könnyebb megértést szolgálja. Az itt rögzített fogalmak, valamint a közbeszerzési eljárásokra, a közbeszerzési eljárások alapján megkötendő szerződésekre vonatkozó részletes szabályokat a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) és végrehajtási rendeletei tartalmazzák.

<sup>75</sup> Az eljárás lefolytatásának részletszabályai Kbt. és a kapcsolódó jogszabályokban kerültek rögzítésre.

- a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF); amelynek feladatkörébe – egyebek mellett – a kórháztechnikai eszközök, gyógyászati segédeszközök, gépjárművek, üzemanyagkártya, bútorok és a nemzetközi utazásszervezés termékkörök központi beszerzései tartoznak;
- a Digitális Kormányzati Ügynökség (DKÜ); a 2019-ben alapított és a közbeszerzési piacon érdemben 2020-tól jelen levő intézmény elsősorban a kormányzati informatikai fejlesztések és beszerzések központi beszerzésének felelőse;
- Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKOH); a kommunikáció és szervezetfejlesztés központi beszerzésért felel.

A központi beszerző szervek gyakran kötnek keretmegállapodásokat.

„Központosított közbeszerzés”: A központi beszerző szervek által végzett tevékenység, amely során a központi beszerző szerv árukat, szolgáltatásokat rendel meg ajánlatkérők részére való továbbértékesítés céljából, illetve ilyen ajánlatkérők részére árubeszerzésre, szolgáltatás, építési beruházás megrendelésére irányuló szerződések, keretmegállapodások megkötése.

A központosított közbeszerzés során az illetékes központi beszerző szerv a jogszabályban meghatározottak szerint működik közre az ajánlatkérő igényeinek megvalósításában.

„**Eredménytájékoztató hirdetmény**”: A közbeszerzési eljárás eredményét tartalmazó, azt a nyilvánosság számára kihirdető dokumentum. A hirdetményt jogszabályi minta alapján kell kitölteni, az ismerteti többek között a közbeszerzési eljárás jogszabályok szerinti típusát, az ajánlatkérő és az ajánlattevők – így a nyertes ajánlattevő – kilétét.

„**Eredménytájékoztató adatbázis**”: Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer honlapján elérhető, valamennyi közbeszerzési eljárás eredménytájékoztató hirdetményének legfontosabb adatait tartalmazó adatbázis.

„**Közbeszerzési szerződés**”: Az ajánlatkérő és a közbeszerzési eljárás nyertese(i) által írásban megkötött szerződés.

## A közbeszerzési piac jelentősége

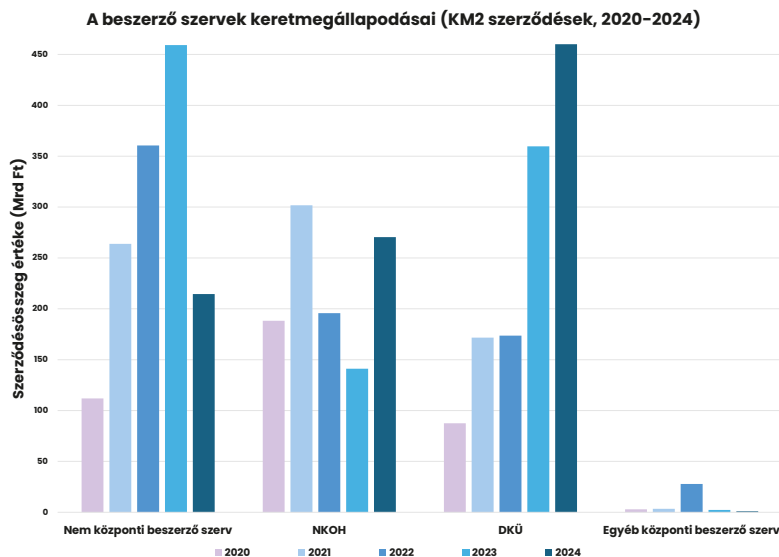
A közbeszerzési piac nagyságrendjét érzékelteti, hogy 2024-ben a közbeszerzési szerződések<sup>76</sup> 3636 milliárd forintos összege megegyezik az államháztartás konszolidált kiadásainak 9,8 százalékával, illetve a GDP 4,5 százalékával.<sup>77</sup> 2025. évben az első féléves adatokat alapul véve (keretmegállapodások nélkül) a közbeszerzések nagyságrendjének jelentős mértékű visszaesése prognosztizálható: a GDP 1,5 százalékát, illetve a konszolidált államháztartási kiadás 3,3 százalékát érheti el a szerződések összege.

A közbeszerzési piacon belül a központi beszerző szervek keretmegállapodás alapján kötött szerződéseinek összértéke 2024-ben 770,7 milliárd forintot tett ki, ami az államháztartás konszolidált kiadásainak 2,1 százalékával és a GDP 0,9 százalékával egyezik meg. A 2025. évben az első féléves adatokból kiindulva ezek az arányok is jelentősen csökkenhetnek, várhatóan a konszolidált államháztartási kiadások 0,7, illetve a GDP 0,3 százalékára mérséklődve.

---

<sup>76</sup> Az adatok nem tartalmazzák a keretmegállapodások (keret)összegét.

<sup>77</sup> 2020. évben 12,6%, illetve 6,7%; 2021. évben 16,5%, illetve 8,0%, 2022. évben 15,4%, illetve 7,1%, 2023. évben 8,6%, illetve 4,1% volt a közbeszerzési szerződéseknek az államháztartás konszolidált kiadásaihoz, illetve a GDP-hez viszonyított aránya.



Az ábra a keretmegállapodások alapján létrejött KM2 szerződések összegét mutatja a beszerző szervek típusa szerint. A szerződésösszegek 2020–2024 között (Mrd Ft.)<sup>78</sup>

A piac mérete és a korrupciós kockázat miatt a magyarországi közbeszerzési rendszer integritásának felmérése, a közbeszerzési folyamatok adat alapú elemzése, a költséghatékonyág érvényesülésének vizsgálata az Integritás Hatóság egyik fontos küldetése.

Az állami megrendelések központi közbeszerző szerveken keresztül történő koncentrációja természetesen piacsűkítő. Az elmúlt öt naptári évben, 2020–2024 között a központi beszerző szervek keretmegállapodásai alapján megvalósított szerződések 2451,6 milliárd forintos összege<sup>79</sup> az időszak együttes GDP összegének 0,75 százalékával egyezik meg.

<sup>78</sup> A KEF adatait – az EKR felületén tapasztalt adathiány miatt – a grafikon nem tartalmazza.

<sup>79</sup> Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer felületére feltöltött szerződéses adatokat tartalmazza. A keretmegállapodások alapján megkötött szerződésekről a központi beszerző szervektől rendelkezésre álló adatok szerint a 2020–2024. közötti teljes összeg 2700 milliárd forintra becsülhető, ami a GDP öt éves összegének 0,83%-a.

A központosított közbeszerző rendszerekben jelen lévő inherens kockázat magas. A nemzetközi szakirodalom több fő kockázati területet is azonosít. A teljesség igénye nélkül ilyen terület például a költséghatékonyság elvesztése, a túlárazás, a piaci összefonódás, látszatverseny kialakítása összejátszással és az értelemszerűen rendkívüli mértékben megugró korrupciós kockázat (különösen nagy mennyiségű, nem „saját” forrás feletti gazdálkodás, alacsony átláthatóság, alacsony lebukási veszély visszaélés esetén, szereplők összefonódása a politikával). A korrupciós kockázatok az állami forrásokra pályázó, kvázi monopolhelyzetben lévő szállítók piacán jelentősek és összetettek. Az erős koncentráció kiemelten kockázatos helyzet, ahol az OECD becslései szerint is a korrupció miatt elvesztett összeg nemzetközi szinten átlagosan a közbeszerzési költségvetés 20-25%-át éri el.<sup>80</sup>

Egy ilyen tudott és ismert, várhatóan magas bekövetkezési valószínűségű kockázatok halmazát egy hasonlóan összetett, többrétű kontrollkörnyezet kialakításával célszerű és szokás kezelni:

- A verseny hiányát a közbeszerzési eljárások átláthatóságának növelésével, független szakértők bevonásával, valamint rendszeres - a potenciális beszállítók feltérképezésére vonatkozó - piacelemzéssel;
- Az információs aszimmetriát („aki már bent van, többet tud”) részletes műszaki specifikációk kidolgozásával, kötelező helyszíni bejárások és konzultációk szervezésével, független műszaki ellenőrök alkalmazásával;
- A politikai összefonódásokat összeférhetetlenségi szabályok szigorításával, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség kiterjesztésével és ellenőrzésével, valamint a lobbitevékenység szabályozásával és nyilvánossá tételével;
- Az ajánlattevők közötti összejátszást az ajánlattevők közötti kapcsolatok feltárásával, az ajánlatokban lévő gyanús mintázatok azonosításával, whistleblower rendszer kialakításával;
- Az ellenőrzési rendszer fejlesztését a kockázatelemzésen alapuló belső ellenőrzési terv kivitelezésével és külső, független ellenőrzések rendszeres lefolytatásával, valamint korrupciós kockázatok rendszeres felmérésével és értékelésével;

---

<sup>80</sup> OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>.

- A korrupt magatartást a megfelelő szankciók és ösztönzők alkalmazásával, azaz a korrupt magatartás szigorú szankcionálásával és az integritást erősítő magatartás jutalmazásával.

## 6.2 A magyarországi közbeszerzési piac vizsgálata

A központosított közbeszerző rendszerekben jelen lévő magas inherens kockázat miatt a Hatóság az elemző munkája során kiemelt figyelmet szentelt ennek a területnek mind a 2022-es és 2023-as évről szóló integritáskockázat-értékeléseiben, mind pedig a 2022-2024. közötti egyes évekről szóló éves integritásjelentésekben<sup>81</sup>. Ez a fokozott figyelem a terület fontosságát és a benne rejlő kockázatok<sup>82</sup> súlyosságát tükrözi. Ezekben a jelentéseiben az Integritás Hatóság több javaslatot is megfogalmazott a központosított közbeszerzési rendszer fejlesztésére. Ezek közé tartozik

- az átláthatóság növelése a központi beszerző szervezetek adatainak nyilvánosságra hozatalával,
- egy olyan egységes ellenőrzési rendszer kialakítása, amely a teljes közbeszerzési folyamatot holisztikusan kezeli,
- a kockázatalapú ellenőrzési módszertanok kidolgozása és alkalmazása, és az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok hatékonyabb érvényesítése.

Ezek a javaslatok mind azt a célt szolgálják, hogy csökkentsék a központosított közbeszerzési rendszerben rejlő kockázatokat, és egyúttal növeljék annak hatékonyságát és integritását.

Az Integritás Hatóság a korábbi jelentéseiben azonosított kockázati tényezők alapján további elemzéseket végzett. Ezen vizsgálatok kettős célt szolgáltak: egyrészt felmérni, hogy a már ismert kockázatok kezelése megfelelő módon történik-e, másrészt értékelni, hogy a központosított közbeszerzési rendszerek működése mennyiben felel meg az eredeti célkitűzéseknek.

---

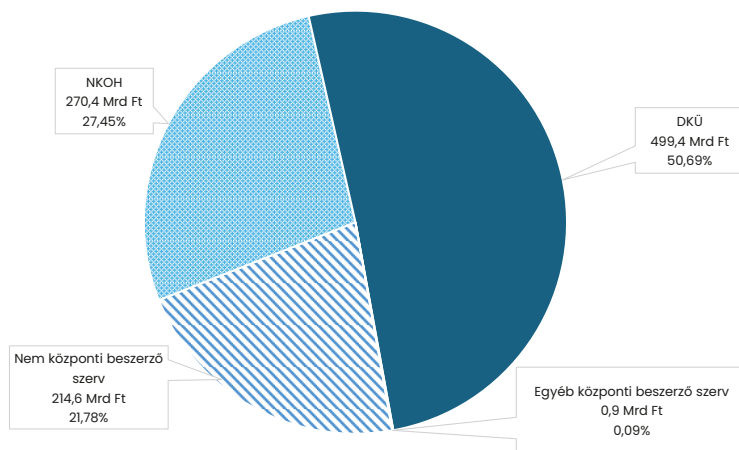
<sup>81</sup> *Jelentések – Integritás Hatóság*

<sup>82</sup> *Ilyen kockázatként azonosíthatók a nagy volumenű és értékű szerződések, az összetett, nehezen átlátható és ellenőrizhető folyamatok, valamint nagy mennyiségű adat kezelésének szükséglete is.*

Ezen vizsgálatok egyik alapja a közbeszerzési adatok hozzáférhetősége. A Hatóság a jelentéseihez, illetve jelen elemzéséhez végzett adatgyűjtése során azt tapasztalta, hogy alapvető, jogszabály által előírt és **nyilvánosságra hozandó közbeszerzési adatok** részben **nem hozzáférhetőek**, és a rendelkezésre álló adatok is **ellentmondásosak**. A vonatkozó információk közzététele nem valósul meg maradéktalanul, mivel az ajánlatkérők nem biztosítják a teljes körű nyilvánosságot a releváns adatok tekintetében. Ez a gyakorlat **ellentétben áll a jogszabályi előírásokkal**.

Az Integritás Hatóság adatigényléssel fordult a központi beszerző szervekhez (úgy mint: Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKOH), Digitális Kormányzati Ügynökség (DKÜ), Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF)) a keretmegállapodásokkal kapcsolatos részletes adatokkal kapcsolatban. A Hatóság elemezhető, a kért teljes időszakra (2020–2024) vonatkozó információt egyedül a KEF-től kapott.

### KM2 szerződések összege (Mrd Ft) 2024-ben



A grafikon a keretmegállapodás alapján megkötött, 2024. évben nyilvánosságra hozott adatokat tartalmazza.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> A grafikon a KEF adatait – az EKR felületén tapasztalható adathiány miatt – nem tartalmazza.

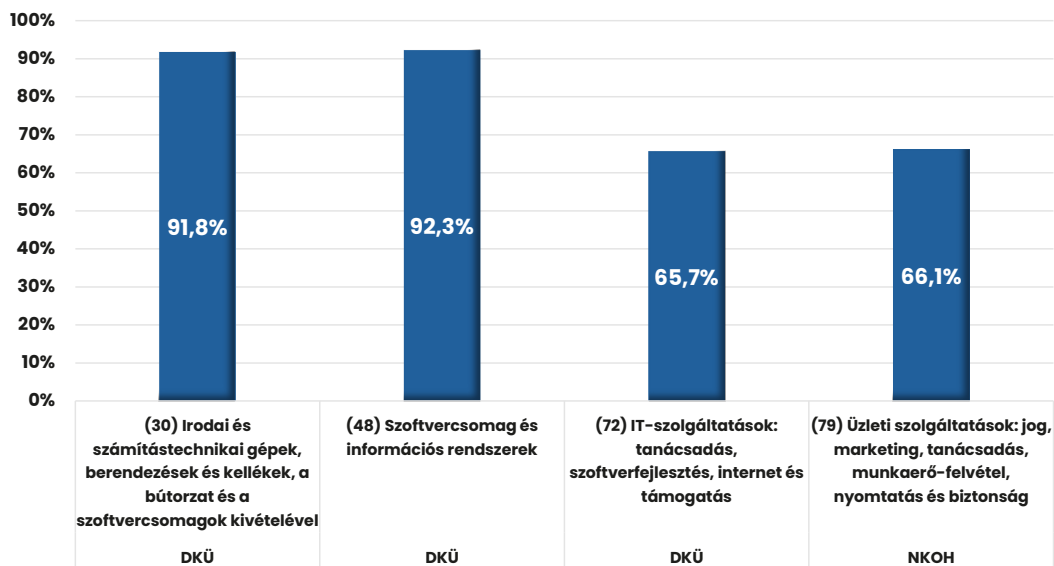
Az adatok nyilvánosságra hozatalát és hozzáférhetőségét jogszabályi rendelkezések határozzák meg. Az Integritás Hatóság által bekért adatok elérhetősége jogszabályi úton előírt, és a központi beszerző szervezetek ezen adatkérésnek az európai uniós források költségvetési ellenőrzéséről szóló 2022. évi XVII. törvény (Eufetv.) rendelkezései alapján is jogszabályi kötelezettsége lett volna eleget tenni.

A Hatóság 2024 augusztusában ismét megkereste a központi beszerző szervezetet, és az adatbekéréseken felül 2025 során is több egyeztetést javasolt, hogy a megkeresett beszerző szervezet áttekintést adhassanak a saját működésükről, és tényszerű információ átadásával, központosított közbeszerzési rendszerük bemutatásával és a kontrollok, elemzések eredményeivel (vagy legalább azok terveivel) segítsék a Hatóságot álláspontjának kialakításában. A megkeresett szervezet a javasolt egyeztetésre nem állt rendelkezésre, illetve a már megbeszélte időpontokat lemondta.

A Hatóság az EKR-ben közzétett adatokra is támaszkodott elemzése elkészítése során, de azok szükségszerűen az elemzés korlátját is jelentik. A fentiek alapján a Hatóság adatokhoz való hozzáférése és az ellentmondások feloldása érdekében tett lépései csak részben vezettek eredményre. Erre is tekintettel **a minél szélesebb körű adatnyilvánosság érvényesülésének elősegítését** a Hatóság ugyancsak fontos feladatának tekinti, és **ajánlasként fogalmazza meg** a vizsgált szervezetek felé is.

Ugyanakkor még a korlátozottan rendelkezésre álló adatok és információk mellett is egyértelmű, hogy egyes piaci szegmensekben (pl. informatika és kommunikáció) **kiemelkedően magas a központosított és keretmegállapodáson keresztül megvalósuló közbeszerzések aránya, illetve a bizonyos személyekhez köthető cégcsoportok koncentrációja.**

## Példák a keretmegállapodások koncentrációjára (2024)



Az ábra a keretmegállapodások alapján megvalósuló szerződésösszegek arányát mutatja egyes CPV-termékcsoportok esetében. A viszonyítási alap a termékcsoport teljes (keretmegállapodásokat nem tartalmazó) szerződésállománya. A 2024-es adatok a DKÜ három területét (Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével; Szoftvercsomag és információs rendszerek; IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás) és az NKOH egy területét (Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság) mutatják be.

Az elmúlt két évben a Hatóság vizsgálta a közbeszerzésekhez és az uniós támogatások elosztásához kapcsolódó állami kontrollkörnyezetet, és arra a megállapításra jutott, hogy a kontrollok tervezése sokszor hibás és megvalósítása gyakran nem megfelelő. Az Integritás Hatóság úgy a 2022., mint a 2023. évre vonatkozó integritás- és integritáskockázati jelentésében és a 2024. évre vonatkozó integritásjelentésében is felhívta a figyelmet ezekre a kockázatokra és hiányosságokra.

**A Hatóság álláspontja szerint az egyes termékkörök központosított közbeszerzésen keresztül megvalósuló cég-, illetve cégcsoportszintű koncentrációja, a kontrollkörnyezet**

hiányosságai, valamint az adatszolgáltatás és átláthatóság hiánya olyan kockázati tényezők, amelyek együttes fennállása kritikus, és veszélyezteti a központi beszerző szervezetek jogszerű és költséghatékony működését, valamint az uniós források szabályszerű felhasználását.<sup>84</sup>

## 6.3 Kritikus területek a központi beszerző szervezetek működésében

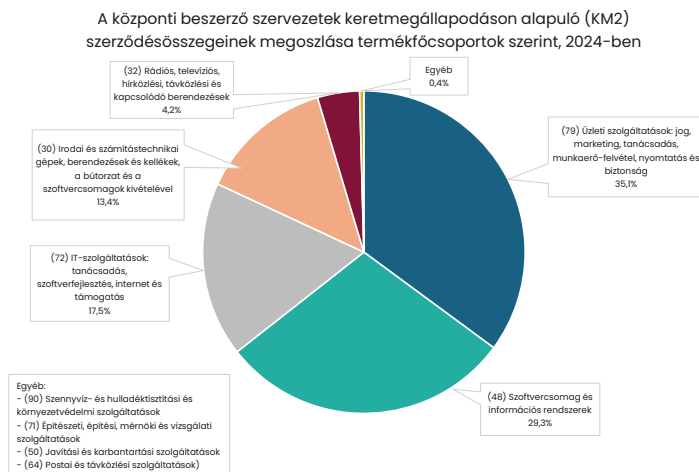
Magyarországon a keretmegállapodások útján megvalósított közbeszerzések összege a 2020–2024. évek között folyamatosan emelkedett mind a teljes közbeszerzési keretmegállapodás piacon, mind az uniós forrást tartalmazó közbeszerzési keretmegállapodások körében.<sup>85</sup> A központi beszerző szervezet keretmegállapodásai alapján ténylegesen megvalósuló beszerzések összege a 2019. évi 90,9 milliárd forintról 2020-ban 278,7 milliárd forintra nőtt, majd 2021–2023. közötti években 476,9 milliárd forintos, 416,8 milliárd forintos, illetve 508,5 milliárd forintos értékek láthatóak. 2024. évben az előző évhez képest 50%-ot meghaladón, 770,7 milliárd forintra emelkedett a szerződésállomány.

Mivel a közbeszerzési rendszerekben magas a működési kockázat, és a rendszerek csak potenciálisan költséghatékonyak, a működés kritikus területeit folyamatosan figyelemmel kísérni és mérni szükséges. A különböző intézmények termék- és szolgáltatásigényeinek összehangolása és együttes közbeszerzése jellemzően keretmegállapodásokat is érint, ahol számos szempont vizsgálható, mint például a felmerülő igények rugalmas és gyors kezelése, de kiemelt szempontnak kell lennie a költséghatékonyágnak is.

---

<sup>84</sup> A három kiemelt központi beszerző szerv 2020–2024. évi szerződésállományának 44,3%-a uniós forrást is tartalmaz.

<sup>85</sup> Ezen növekedést elsősorban az építési munkák, üzleti szolgáltatások és a különböző IT-beszerzések adták, melyből az IT-beszerzések szinte teljes mértékben uniós forrásból valósultak meg, az építési munkák 45%-a került uniós forrásból finanszírozásra, míg 2022-ben az üzleti szolgáltatások teljes mértékben hazai forrásból valósultak meg.



Nemzetközi tapasztalatok alapján a keretmegállapodások kedvező tulajdonságai akkor tudnak érvényesülni, ha időtartalmuk alatt rendszeresen felülvizsgálatra kerülnek a piaci viszonyok, azok lehetőséget teremtenek új piaci szereplők csatlakozására, elősegítik kis- és közép vállalkozások részvételét.

A Hatóság elemzése során kritikus területként azonosította a költséghatékonyság/megtérülés, átláthatóság kérdésköreit és a keretmegállapodásokhoz kapcsolt beszerzéseket (a központi közbeszerző szervek beszerzéseinek jellemző útját).

## Költséghatékonyság

A nemzetközi jó gyakorlat (best practice) azt mutatja, hogy **az elvárt előnyök mérése indokolt**. Ezt az OECD nemzetközi összehasonlító elemzése<sup>86</sup> is alátámasztja, hiszen számos európai uniós ország (pl. Ausztria, Észtország, Litvánia, Olaszország és Norvégia)

<sup>86</sup> Az Integritás Hatóság és az OECD között 2024-ben együttműködés jött létre, amely alapján az OECD – többek között – a Hatóság által a 2023-as Éves Integritásjelentésben elvégzett elemzésekhez szolgáltatott nemzetközi módszertanokat, valamint nemzetközi összehasonlító elemzéseket.

központosított közbeszerzési rendszereiben meghatározó teljesítménymutatóként kezelik az elért megtakarításokat.

Magyarországon a 2019–2021. közötti időszakban jelentős növekedés volt tapasztalható a központosított közbeszerzési rendszerben. E növekedés elsődleges oka az informatikai közbeszerzések keretmegállapodáson alapuló szerződésállományának dinamikus emelkedése volt: két év alatt 171,7 milliárd forintra nőtt a DKÜ esetében. A 2022. és 2023. évi mérsékelt növekedést követően 2024. évben az előző évi 508,5 milliárd forintról 770,7 milliárd forintra, tehát 55,6%-kal emelkedett a szerződésállomány. A 2024. évi jelentős növekedés részben a DKÜ (359,7 milliárd forintról 499,4 milliárd forintra – 38,8%), részben pedig az NKOH (141,1 milliárd forintról 270,4 milliárd forint, 91,6%) szerződésállományának emelkedésén alapul. A limitáltan rendelkezésre álló adatok szerint a központosított közbeszerzési rendszerben a keretmegállapodás alapján megkötött szerződések összértéke a 2019–2024. években elérte a 2.542,4 milliárd forintot (valószínűsíthetően a tényleges összeg ezt lényegesen meghaladja).

A központosított közbeszerzések jelentős nagyságrendje miatt is fontos kérdés, hogy valóban érvényesül-e a jobb ár-érték arány. A költséghatékonyság megítéléséhez szükséges az egyes tranzakciók árainak összehasonlítása, ugyanakkor ehhez az összehasonlításhoz nem áll rendelkezésre megfelelő információ. **Ilyen mértékű állami forrás elköltésénél alapvető elvárás azok optimális hasznosulásának alátámasztása, és a költséghatékonyság mérése, valamint a tapasztalatok visszacsatolása.**

A vizsgált központi közbeszerzők közül a rendelkezésre álló információ szerint 2022–2023. években a KEF és a DKÜ alkalmazott a piaci árakat nyomon követő rendszert, azonban ezek tartalmáról és módszertanáról a Hatóság nem rendelkezik információval. Az NKOH nem követi nyomon a piaci árak alakulását, ami alapvetően ellentmond a modell alkalmazási céljának<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> 2023. évi közbeszerzési folyamatokat bemutató, a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium által készített teljesítménymérési keretrendszerben foglaltak szerint. ([https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798812927320\\_oldalrol\\_elerhető\\_első\\_csatolt\\_pdf\\_fájl\\_291\\_oldal](https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798812927320_oldalrol_elerhető_első_csatolt_pdf_fájl_291_oldal))

Az Integritás Hatóság a 2022–2024.<sup>88</sup> évekre vonatkozó integritásjelentésében is tett javaslatot a Kormány részére a központosított közbeszerzések költséghatékonyságának vizsgálatára vonatkozóan. A Kormány válaszában kifejtette, hogy nem ért egyet az árak objektív alapú értékelésével, mert álláspontja szerint az ár nem lehet egyedüli mérőszám, mivel nem mutatja az egyéb szinergiákat (pl. időmegtakarítás, ellátásbiztonság, szakértelem), nincs lehetőség a rendszer költséghatékonyságának Integritás Hatóság által elvárt jellegű mérésére.<sup>89</sup> A központosított közbeszerzési rendszer létjogosultságát a Kormány válaszában megfogalmazott szinergiák is (időmegtakarítás, ellátásbiztonság) adják. Ugyanakkor az Integritás Hatóság álláspontja nem az volt, hogy a költséghatékonyság ez egyedüli mérőszám legyen, hanem, hogy ennek a mérőszámnak az elhanyagolása jelentős integritáskockázat, valamint hogy létező, illetve viszonylag egyszerűen fejleszthető módszertan alapján számszerűsíthetők és így mérhetők a hatások. E hatások visszamérésének hiányában és a költséghatékonyság szempontjának mellőzésével **a rendszer alapvető funkciója sérül, ami több jelentős következménnyel is jár, többek között az átláthatóság és ellenőrizhetőség hiányával, a költségek növekedésével és uniós források elvesztésével.**

A rendelkezésre álló információk és elvégzett vizsgálatok alapján megállapítható, **hogy a visszamérési folyamatok hiánya jelentős mértékben veszélyezteti a központosított közbeszerzési rendszer olyan eredeti célkitűzéseit, mint az állami erőforrások optimális allokációja vagy a közérdek hatékony érvényesítése.**

Konkrét példaként említhető az az eset, amikor a Hatóság saját közbeszerzési eljárása keretében jelentősen alacsonyabb áron (a DKÜ keretmegállapodásaiban szereplő ár 20,46 százalékáért) tudta beszerezni ugyanazt a műszaki tartalmat, mint amit a DKÜ napi árlistája<sup>90</sup> alapján lehetett volna: 1.859.074.765 forint helyett 380.429.075 forintért, közel 80 százalékos, mintegy másfél milliárd forintos megtakarítást elérve.

A Hatóság elkötelezett mind az európai uniós, mind a hazai források hatékony felhasználása mellett. Az Integritás Hatóság elengedhetetlennek tartja a magyar központosított közbeszerzési rendszer költséghatékonyságának biztosítását és rendszeres mérését, függetlenül

---

<sup>88</sup> Az Eufetv. 11–13. §-ai értelmében a Hatóság minden év június 30-áig közzéteendő éves elemző integritásjelentést készít, amely integritásjelentésben foglalt megállapításokra a Kormány a jelentés közzétételétől számított három hónapon belül ad választ.

[Integritas\\_Hatosag\\_Eves\\_Elemzo\\_Integritasjelentes\\_20220629.pdf; 2023-Eves-Elemzo-Integritasjelentes.pdf](#)

<sup>89</sup> Dr\_Navracsecs-T\_level\_Biro-F\_-Int.Hat\_-2023.-eves-jelentes\_melleklet.pdf

<sup>90</sup> 2024. december 9-i adatok alapján

a pénzügyi források eredetétől. A **Hatóság felajánlja – és már több alkalommal fel is ajánlotta – egy objektív mérési módszertan kidolgozását és az értékelés évenkénti elvégzését.** Ezek a lépések lehetővé teszik a közbeszerzési folyamatok folyamatos fejlesztését és optimalizálását, ami biztosítja mind az uniós, mind a hazai források hatékony és átlátható felhasználását.

## Átláthatóság és a központosított közbeszerzések elemezhetősége

A központosított közbeszerzések átláthatóságának javítása kapcsán is számos javaslatot fogalmazott meg az Integritás Hatóság a jelentéseiben. Ezen javaslatok egy része az adatok hozzáférhetővé tételére vonatkozott, továbbá megállapította, hogy a központi beszerzők keretmegállapodásai alapján megvalósuló közbeszerzések a legkevésbé átláthatók különös tekintettel arra, hogy az eredménytájékoztató adatbázisban a keretmegállapodás alapján, az eljárás második részében megkötött szerződések adatai csak részlegesen kerülnek feltöltésre.

A központosított közbeszerzés itt bemutatott elemzésének alapját a 2022–2024. évekről szóló integritásjelentésben leírt módszertan képezte. Az összeállítás keretmegállapodási és koncentrációs elemzése döntő részben az EKR-ben elérhető adatokra épül. A honlapról szabadon letölthető az eredménytájékoztató hirdetmények közel teljes körű adatbázisa. Ez az egyes eljárások azonosító adatait, típusának jellemzőit és a nyertesre, szerződésösszegre vonatkozó információt is tartalmazza. Az elemzés során az eredménytájékoztató-adatbázis mellett a központi beszerző szervek által megküldött keretmegállapodási adatokat használtuk még fel.

Az EKR eredménytájékoztató adatbázisa ún. adminisztratív adatbázis, tehát a jogszabályi előírások szerinti adatfelvitelből képzett adathalmaz. Az adminisztratív adatbázisok nagy előnye a teljeskörűség, illetve – általában – az egységes szerkezet. Hátrányuk, hogy az adatrögzítés során keletkező hibákat, ellentmondásokat, félreértéseket általában korrekció (szisztematikus adattisztítás) nélkül tartalmazzák. Így az információ kontrollálatlan kinyerése számos esetben félrevezető eredményekhez vezethet.

Az EKR eredménytájékoztató adatbázis legfontosabb pontatlanságai:

- a hiányzó azonosító adatok (pl. adószám-név páros valamely eleme);
- az azonosító adatok egységes szempontrendszerből, vagy ellenőrzés hiányából

adódó pontatlanságai (pl. többféle formátumban rögzített adószám, nem egységes névhasználat);

- az adatrögzítő félreértésére visszavezethető téves információ (pl. *keretmegállapodás alapján kötött szerződés megjelölése keretmegállapodásra irányuló eljárásként*).

A pontatlanságok miatti téves eredmények többfélék lehetnek. Így például az esetek egy részében hiányzó adószám egy adott cég által nyert közbeszerzési eljárások, illetve szerződésösszeg adatait torzíthatja. A leírt hibaforrások jelentőségének csökkentésére korrekciós adattisztítási lépéseket használtunk.

### A legfontosabb adattisztítási lépések

Amennyiben a „keretmegállapodásra irányuló”-ként rögzített eljáráshoz „Együttes tájékoztató” hirdetménytípus kapcsolódik, a változó státuszát „Igen”-ről „Nem”-re változtattuk. Kivétel ezalól a dinamikus beszerzési eljárás, melynek esetében az eljárás során nem kizárható a keretmegállapodás kihirdetése „Együttes tájékoztató” formájában.

A keretmegállapodás alapján kötött szerződéseket az eredménytájékoztató adatbázis nem jelzi, viszont ezek azonosítása az elemzés során fontos. Azokat a (nem keretmegállapodásra irányuló) eljárásokat tekintettük keretmegállapodás alapján lezajlottnak, melyek

- EKR azonosítója megegyezik a keretmegállapodás azonosítójával (dinamikus beszerzési rendszer esetén további feltétel, hogy a hirdetmény a keretmegállapodási hirdetménynél későbbi); vagy
- az „Eljárás fajtája” változóban szerepel a „keretmeg” szövegrészlet.

A keretmegállapodásként, vagy annak alapján lezajlott közbeszerzésként megjelölt eljárások információit az elemzés során következetesen vettük figyelembe. Így például az egyes cégek, konzorciumok nyertes szerződésállományának elemzését természetesen a keretmegállapodásra irányuló eljárások nélkül (azokat kiszűrve) végeztük el.

Az egyes cégek név- és adóinformációinak egyértelműsítését a következő lépések támogatták:

- vezető és követő szóközők eltüntetése;

- amennyiben az adószám első 8 karakteréből képzett ellenőrző érték ezt alátámasztja, akkor ezt törzsszámként vesszük figyelembe (validált adószám);
- amennyiben egy szerződés nyertesének csak a neve áll rendelkezésre, vagy az adószám nem érvényes, akkor a hiányzó, validált adószámot három módszerrel próbáltuk meghatározni:
  - ugyanahhoz a névhez más eljárás során tartozó – érvényes és egyértelmű (illetve a „legutolsó”) – adószám használata; ill.
  - a cégnévhez cégadatbázis alapján párosítható adószám használata; ill.
  - az elemzéshez megkapott ajánlattevői adatbázisban a névhez tartozó adószám használata.

Alapelvként, hogy az így azonosított adószám az adatbázisban szereplő valamennyi megfelelő névhez kapcsolódni fog. (Így egy adott névhez minden esetben a megtalált, érvényes adószám kapcsolódik.)

Az elemzésben fontos szerepet játszik a CPV-kategóriarendszer termékcsoportjai és termékcsoportjai szerinti elemzés. Ennek alapja, hogy a hirdetmény-adatbázisban megtalálhatók az eljárás tárgyát képező termékek CPV-kódjai, amelyekből kiolvasható a termékcsoport, illetve a termékcsoport (első két, illetve három számjegy). Olyan esetekben, amikor egy eljáráshoz felsorolt termékek több termékcsoportot, illetve csoportot képviselnek (alacsony, 1% alatti gyakoriság!) azon termékkód(ok)-hoz tartozó a CPV főcsoport/csoport kerül kiválasztásra, amelyhez tartozó kiadás a legmagasabb volt 2019–2024. között.

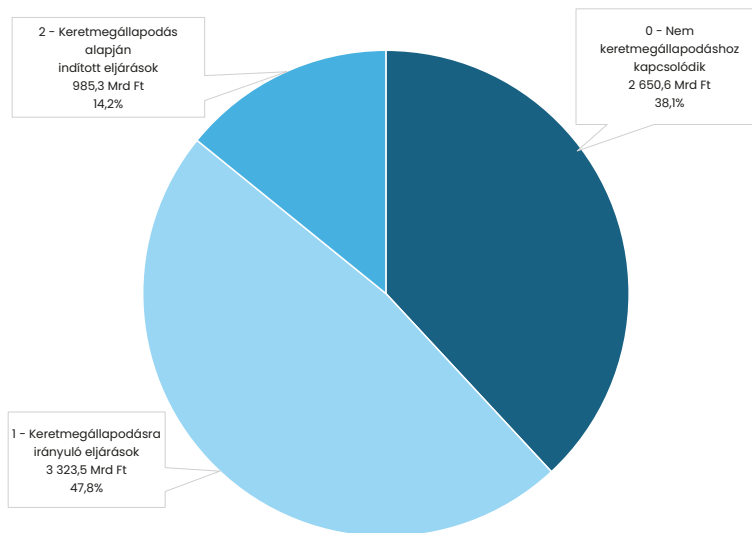
A fentiekén túl a központi beszerző szervezet meghatározásakor a név és az azonosító szám összes előforduló variációját figyelembe vettük az egyértelmű meghatározáshoz (CASE-WHEN struktúrát alkalmazva). Valamint eredményközlést megelőzően a cég neve cégadatbázis használatával kerül meghatározásra, az érvényes adószámok „átfordításával”.

## 6.4 Koncentrációelemzés

Az EKR<sup>91</sup> felületére feltöltött információ<sup>92</sup> alapján a Hatóság termékkörönként vizsgálta a központosított beszerzések, keretmegállapodások adatait, folyamatait, kiugró értékeit.

A keretmegállapodások jelentőségét, illetve a központi beszerző szervek tevékenységét illusztrálja a következő ábra.

A közbeszerzési szerződések összegének megoszlása keretmegállapodáshoz kapcsolódás szerint, 2024-ben \*



\*2025. február 28-án rendelkezésre álló információ alapján

<sup>91</sup> Elektronikus Közbeszerzési Rendszer.

<sup>92</sup> Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 2. § (i) bekezdésére tekintettel a központi beszerző szerv is köteles – többek között – az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót, a szerződésekkel, szerződések teljesítésével kapcsolatos adatokat, az eljárás teljes iratanyagát utólag rögzíteni az EKR-ben. A jogszabály azt is előírja, hogy keretmegállapodás esetén a keretmegállapodás alapján kötött egyedi szerződés vonatkozásában rögzíteni kell a szerződéses ellenszolgáltatásból a közös ajánlattevők szerződéskötéskor tervezett, valamint a szerződés teljesítését követően a tényleges részesedésének értékét. Ezek az adatok a későbbiekben kifejtettek szerint hiányosak.

## Központosítás: költséghatékonyság vagy piackorlátozás?

A közbeszerzési piac központosítása csak akkor nem jár árfelhajtó hatással, ha a nagytételű – nagyszámú szervezet igényéhez szabott – közbeszerzéshez egyértelmű árkedvezmény társul. A verseny fenntartásának szokásos módja, hogy a közbeszerzési szállítói piac nyitva marad „új belépők” (szállítók) számára, a központosítás és a keretmegállapodások ellenére is.

Mivel az árak összehasonlítása a korábban jelzett adathiány miatt korlátozottan lehetséges, a Hatóság a piackorlátozó hatás adatelemzésekor **a belépés lehetőségének vizsgálatára** fókuszált. A keretmegállapodások esetén egy adott termékkör piaca nyitott marad, ha:

- a keretmegállapodások nem dominálnak, azaz jelentős számú további eljárás kerül megindításra. Ebben az esetben a nyertesek köre nem korlátozódik kizárólag a keretmegállapodás során kiválasztottakra, vagy
- egy vállalat vagy vállalatcsoport (vagy ezek szűk köre) sem uralja a keretmegállapodáshoz kapcsolódó „lehívásokat”, a ténylegesen megvalósított szerződéseket. Ehhez az szükséges, hogy a keretmegállapodást a szervezetek szélesebb körével kössék meg, és hogy a későbbi megrendelések összegének megoszlása kiegyensúlyozott maradjon az egyes cégek vagy cégcsoportok között.

A koncentrációelemzés során ezt a két kérdéskört vizsgáltuk.

### a) Központosított termékkörök

A Hatóság vizsgálata során a keretmegállapodásokhoz kapcsolódó szerződések összértékét egy, a termékkör adott évben teljes szerződésállományához viszonyította. Ez a hányados jelzi, hogy a keretmegállapodás az adott termék piacát milyen mértékben uralja. Például egy adott termékcsoportban a keretmegállapodáson alapuló szerződések összegének a teljes szerződésállományhoz viszonyított alacsony, 10%-os értéke azt mutatja, hogy

- egy adott központi beszerző szervezet;
- egy adott évben;
- egy adott termékkörben

megkötött, keretmegállapodásokon alapuló szerződések összege 10%-át tette ki az éves szerződésösszeg egészének.<sup>93</sup> (A viszonyítási alap tehát valamennyi adott évi közbeszerzési szerződést tartalmazza, akár keretmegállapodáshoz kapcsolódik, akár nem.)

A 80-90% körüli hányadosérték a keretmegállapodás dominanciájára utal az adott szegmensben. Azt jelzi, hogy egy adott termékkörben és naptári évben kihirdetett szerződések nagy hányada valamely központi beszerző szervezet keretmegállapodásainak szerződésértékét jelentette. Ez esetben a keretmegállapodások valóban uralják a termékkör közbeszerzési piacát.

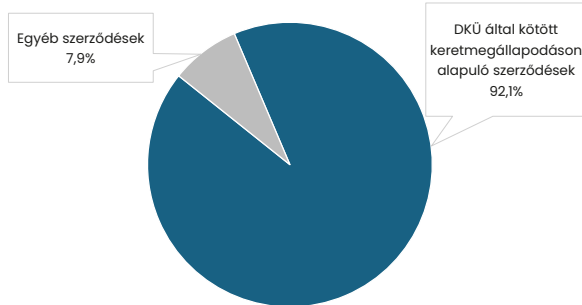
A lenti ábrán – többek között – az látható, hogy 2024. évben a közbeszerzési piacon a szoftvercsomagok és információs rendszerek (CPV: 48) 92,3%-a keretmegállapodások alapján került beszerzésre; az irodai és számítástechnikai gépek, berendezések esetén is megállapítható a keretmegállapodások dominanciája: 91,8%-uk került keretmegállapodások alapján beszerzésre.

---

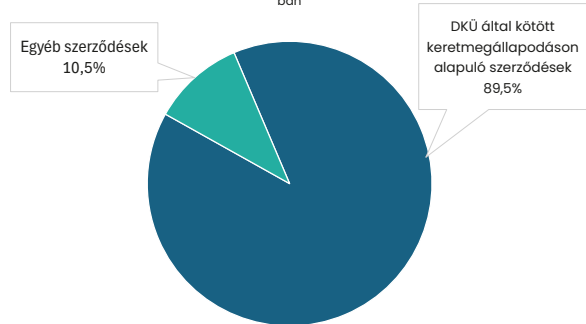
<sup>93</sup> Jelen elemzésben a közbeszerzések termékköri lefedettségét az alábbiak szerint értékeltük: alacsony: <20% ; közepes: 20-50%; magas: 50-80%; kiemelkedő: >80%.

### A keretmegállapodások alapján megvalósuló szerződésösszegek aránya egyes CPV termékcsoportokban 2023-ban

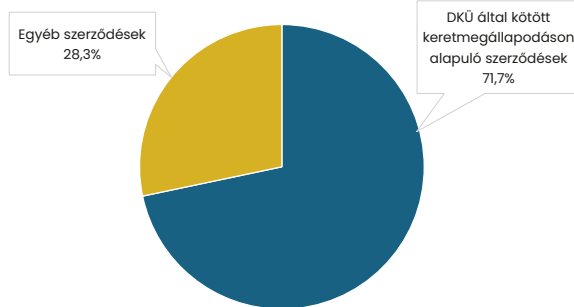
A DKÜ által kötött KM2 szerződések aránya a (30)-as Termékcsoport (Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével) teljes szerződésösszegéből 2023-ban



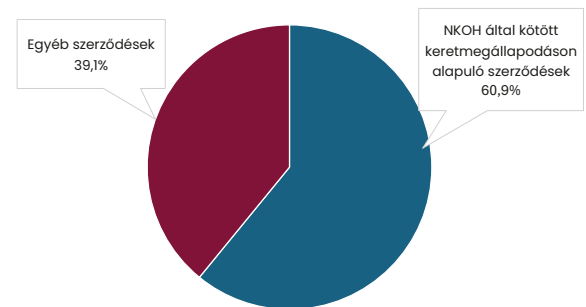
A DKÜ által kötött KM2 szerződések aránya a (48)-as Termékcsoport (Szoftvercsomag és információs rendszerek) teljes szerződésösszegéből 2023-ban



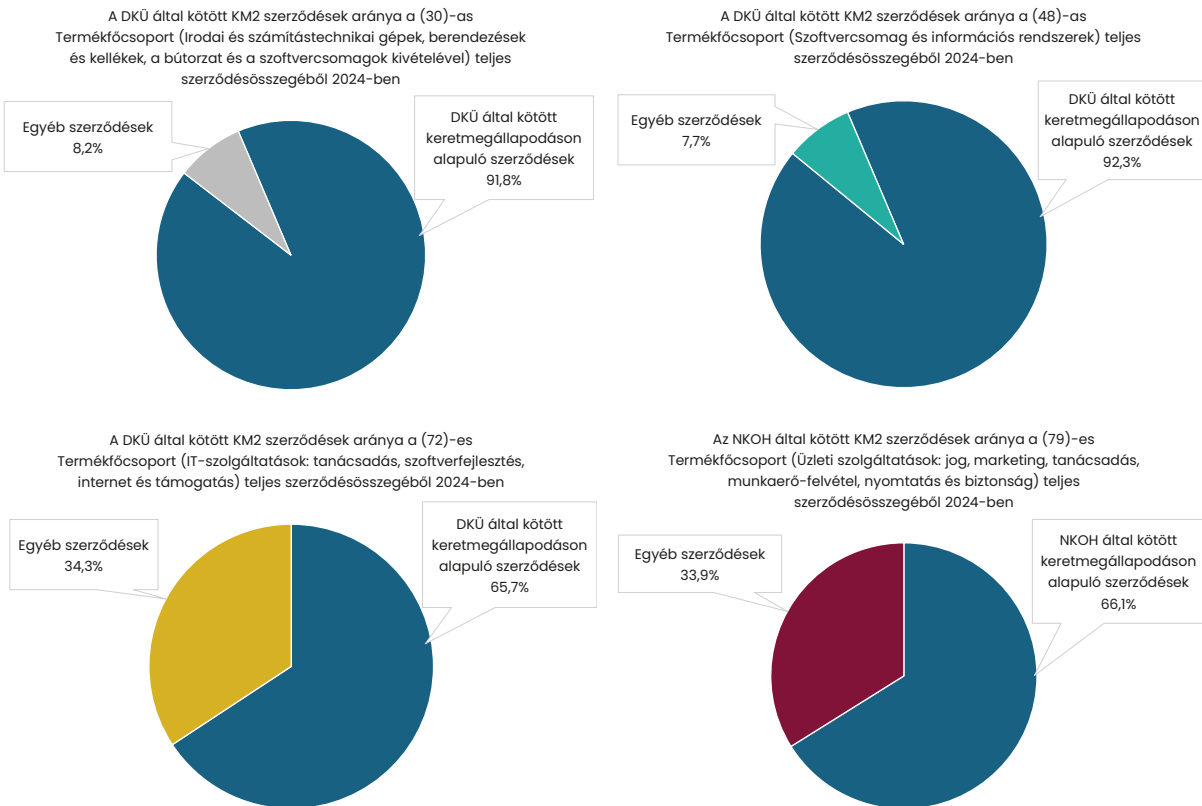
A DKÜ által kötött KM2 szerződések aránya a (72)-es Termékcsoport (IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás) teljes szerződésösszegéből 2023-ban



Az NKOH által kötött KM2 szerződések aránya a (79)-es Termékcsoport (Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság) teljes szerződésösszegéből 2023-ban



### A keretmegállapodások alapján megvalósuló szerződésösszegek aránya egyes CPV termékcsoportokban 2024-ben



A nagyobb, jellemzően évi tíz milliárd forintot meghaladó szerződésállománnyal rendelkező termékcsoportok (CPV-főcsoportok) mutatói révén éves szinten azonosíthatók ezek a folyamatok.

Eszerint a keretmegállapodások domináns hatása a következő termékkörök esetén egyértelmű:

- Az informatikai termékkörök közül **a szoftvercsomag és információs rendszerek értékesítése** (CPV: 48) esetén látszik, hogy a DKÜ által kötött keretmegállapodások alapján

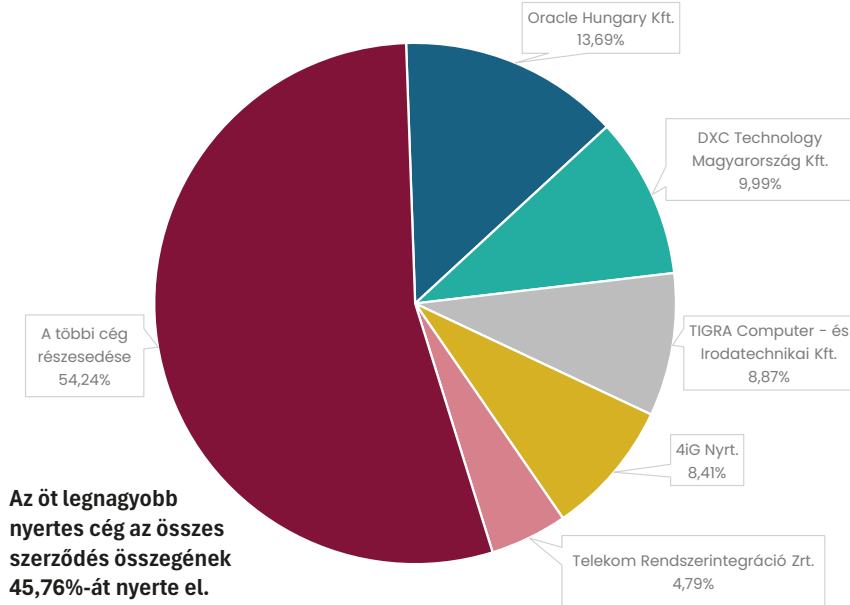
megvalósuló beszerzésekre megkötött szerződések 2023. évben a szerződésállomány 89,5%-át, 2024-ben pedig 92,3%-át fedték le (2022. évben még 81,9% volt az arány); 2023-2024. években **az irodai és számítástechnikai gépek** (CPV: 30) termékcsoportban megnőtt a DKÜ-s keretmegállapodások alapján létrejött szerződések összértéke. Ezzel összhangban a termékkörön belüli részesedés is jóval magasabb lett, a 2022. évi 30,2%-kal szemben 2023-ban már 92,1%-ra emelkedett, és 2024-ben is 91,8% volt a részarány.

- A több mint száz különböző terméket, köztük a kommunikációs szolgáltatásokat tartalmazó **„Üzleti szolgáltatások”** (CPV: 79) termékcsoport szerződésállományának 2023-ban 60,9%-át, 2024-ben pedig 66,1%-át fedték le az NKOH által kötött keretmegállapodások. Bár a termékcsoport nem tartalmaz „kommunikáció” alcsoportot, a „nem nevesített” szolgáltatások szinte teljes egészében az NKOH kommunikációs keretmegállapodási lehívásait tartalmazzák. Ezek aránya 2023-ban 99,8%, 2024-ben pedig 100% volt.

### **b) Cégek, cégcsoportok koncentrációja**

A gazdasági szereplők koncentrációját ugyancsak a jelentősebb szerződésállománnyal rendelkező termékcsoportokban vizsgálta meg a Hatóság. Egy sokszereplős piac esetén 10%-os részesedés már kiemelkedő pozíció meglétére utal.

## DKÜ informatikai keretmegállapodások 2024



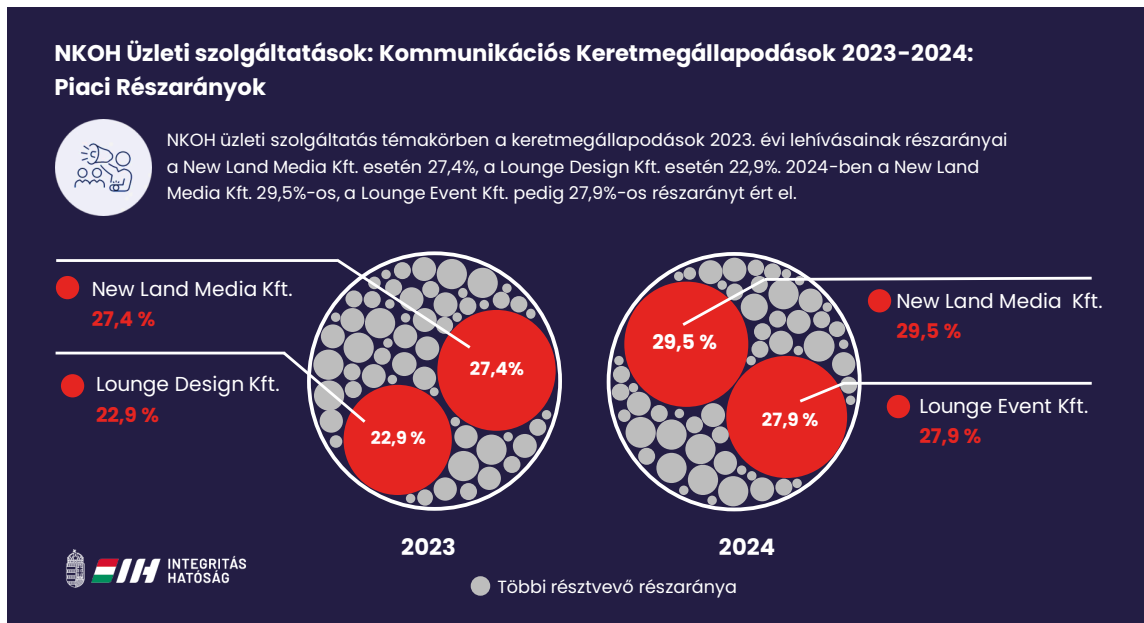
*DKÜ Informatikai keretmegállapodások informatikai tanácsadás, szoftverfejlesztés témakörben (CPV: 72) a nyertesek között 2024-ben az öt legnagyobb nyertes szerződésösszeg részaránya*

A DKÜ informatikai keretmegállapodásaiból legnagyobb szeletet kiharító cégek jellemző részesedése 2023. évben 10% alatt maradt az informatikai termékkörökben.

2024. évben azonban mindhárom informatikai termékcsoportban a koncentráció-növekedés egyértelmű jelei láthatóak. A számítástechnikai gépek, berendezések – CPV: 30 termékcsoport esetén 4 cég részesedése haladta meg a 10%-os mértéket. A szoftvercsomag és információs rendszerek – CPV: 48 termékcsoportban egy cég részesedése 20,18%-os volt, további négy cégé 18–20%-közé esett. Az IT szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés – CPV: 72 termékcsoportban egy cég részesedése haladta meg a 10%-ot.

2024. évben továbbra is kiemelkedő piaci részesedési arány tapasztalható az üzleti szolgáltatások termékkörben (CPV: 79), mely magában foglalja a kommunikációs termékköröket és egyéb termékcsoportokat (pl. piackutatás, munkaerőtoborzás) is.

Az NKOH által megkötött keretmegállapodások lehívásából a legnagyobb részarányt 2023. évben a New Land Media Kft. (27,4%), a LOUNGE DESIGN Szolgáltató Kft. (22,9%), a Lounge Event Kft., valamint a Visual Europe Zrt. (mindkettő 18,5%) érte el. E négy szereplő együttes részesedése 87,2% volt. 2024-ben a New Land Media Kft. (29,5%), Lounge Event Kft. (27,9%), a LOUNGE DESIGN Szolgáltató Kft. (24,9%), és a Visual Europe Zrt. (5,97%) részesedése volt a legmagasabb, együttesen ezek a szereplők összesen 88,2%-os részarányt értek el. A magas részarányok a kommunikációs keretmegállapodások nagyarányú lehívásának következményei.



A KEF keretmegállapodásai alapján ténylegesen megvalósított beszerzések adatainak csak töredéke érhető el az EKR-ben a későbbiekben bemutatott okok miatt. Ezen adatok alapján az orvosi felszerelések (CPV: 33) kapcsán rendelkezünk értékelhető adatokkal, amikor az Anamed Pro Kft. részesedése 77,4%-os volt. 2023. évben ennek a részpiacnak a szerződésállománya töredékére (19,6 Mrd Ft-ról mindössze 0,34 Mrd Ft-ra) esett vissza, mindössze két szereplővel. 2024-ben egyáltalán nem került sor ebben a termékcsoportban szerződéskötésre keretmegállapodás alapján.

A CPV: 33 termékcsoportban a KM2 eljárások szerződésösszegének 2023–2024. évi drasztikus esése egy, a verseny szempontjából kedvező folyamat eredménye. A keretmegállapodások helyét ugyanis a dinamikus beszerzési rendszerben lezajló eljárások vették át, melyeket ugyancsak a KEF bonyolít le.

Önmagában egy cég részesedése még nem ad teljes képet a termékkör piaci koncentrációjáról, mivel figyelmen kívül hagyja egy személy több cégben fennálló tulajdoni részesedéseit. A pontosabb kép érdekében cégadatbázis használatával a Hatóság meghatározta azokat a cégeket, amelyek tulajdonosi struktúrájában közös elemek találhatóak. Az így kialakított cégcsoportok közül meghatározásra kerültek azok, melyek esetében a keretmegállapodáson alapuló eljárások éves szerződésállománya valamely termékcsoportban (bármilyen összeggel) meghaladja a cégcsoport legnagyobb szerződésállományt elért cégének adatát. Tehát azok a cégcsoportok, amelyekben legalább két cég kötött keretmegállapodás alapján szerződést egy meghatározott

- naptári évben;
- központ beszerző által lefolytatott eljárásban;
- termékcsoportban.

E cégcsoportok elmúlt négy évi keretmegállapodáson alapuló közbeszerzési szerződéseinek együttes összegét központi beszerző szervezetek szerinti bontásban tartalmazzák a következő táblázatok. Az ezeket követő ábrákon bemutatjuk a cégcsoportokon belüli kapcsolatokat is.

### A cégcsoportok gráfjainak előállítás

A következő oldalakon a koncentrációelemzés részeként gráfok alapján készített vizualizációkat is bemutat az elemzés. Ezek alapja olyan páros gráfok kialakítása, amelyek

- egyik osztályában a cég típusú csúcsok, a másik osztályában pedig a személy típusú csúcsok találhatóak:
  - Cég típusú csúcsként azok szerepelnek, amelyek adószáma az EKR

adatbázisban is és cégadatbázisban is megtalálható.

- Személy típusú csúcsként azok jelenhetnek meg, akik legalább 2 cégben tulajdonosok.

Az elemzés célja cégek összevonása cégcsoportokba, ennek révén a cégcsoport együttes teljesítménye is bemutatathatóvá válik.

#### Használt adatforrások:

- végső tulajdonos meghatározását is lehetővé tevő cégadatbázis.
- EKR eredménytájékoztató adatbázis.

#### Használt szűrések:

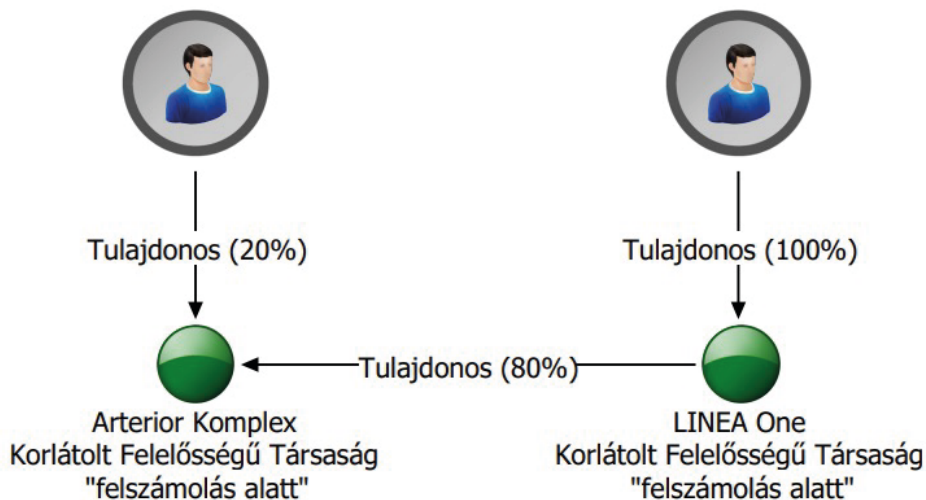
- A cégadatbázisban és az elektronikus közbeszerzési portálon (EKR) eredménytájékoztató adatbázisban is szereplő nyertes ajánlattevők metszete. [A cégeket adószám (törzsszám) alapján azonosítjuk.]
- A tulajdonosi adatbázishoz csak a cégadatbázis szerint jelenleg is érvényes magánszemélyneveket használtuk. Sem historikus adatokat nem használtunk, sem olyan adatot, ahol a tulajdonos jogi személy. (Személyeket név, anyja neve, születési dátum és adóazonosító alapján azonosítjuk.)
- Csak olyan tulajdonosokra szűrtünk, akik legalább 2 cégben feltűnnek tulajdonosként.

A csúcsok létrehozását követően a gráfot a tulajdonosi adatbázis információi alapján töltöttük fel éllel. Az él csak személy és cég között mehet és címkézett (tulajdonosi kapcsolat). Az elkészült gráf tetszőlegesen bővíthető akár éllel, akár csúcsokkal.

Az elemzéshez használt cégcsoportok előállításánál cégcsoportnak tekintettük **cégek egy legbővebb halmazát, amire teljesül, hogy tetszőlegesen két cég között létezik 2 él hosszú út (cég – személy – cég)**. Előfordulhat, hogy egy cég több cégcsoporthoz is tartozik.

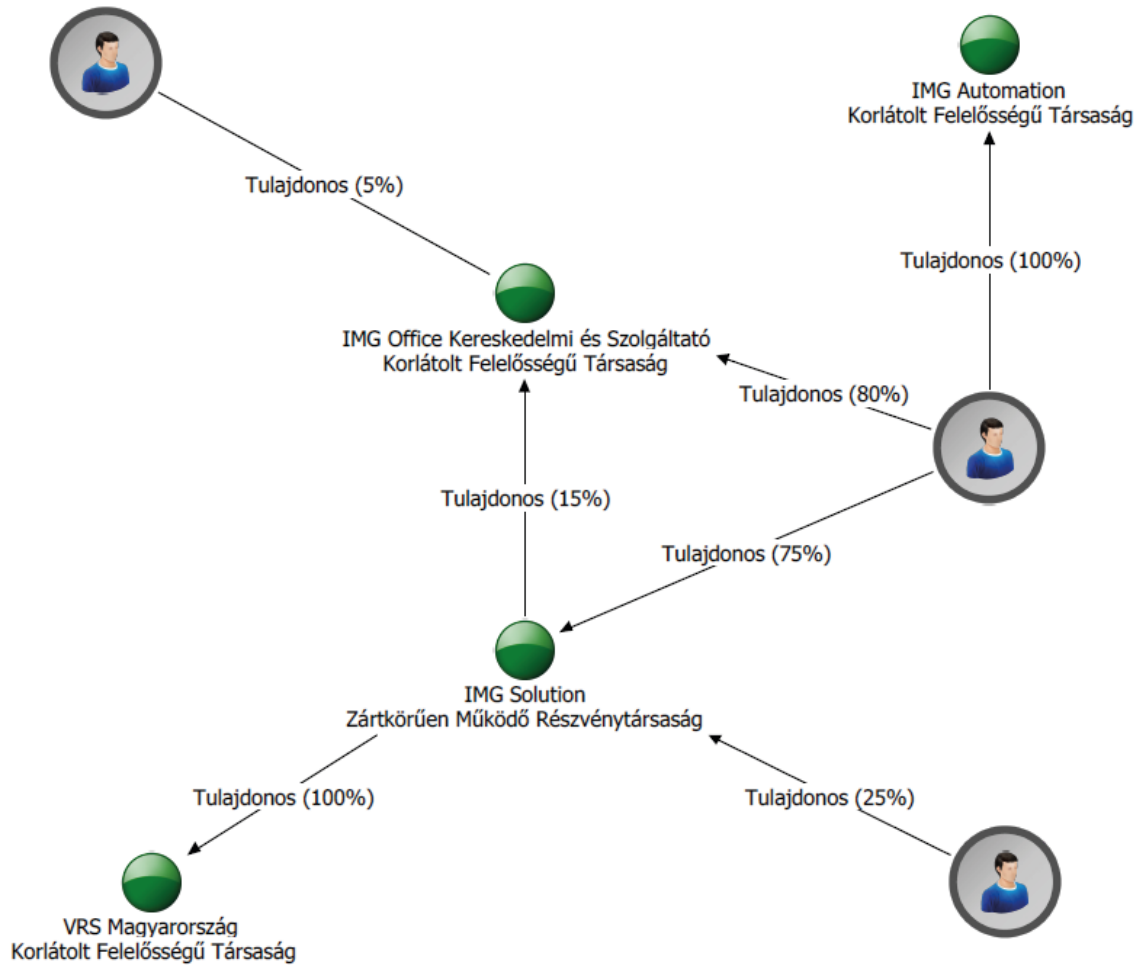
A KEF keretmegállapodásain alapuló eljárásai esetétsz alábbiakban ismertetett adathiány miatt csak egy cégcsoport 2022. évi szerződésállománya mutatható ki.

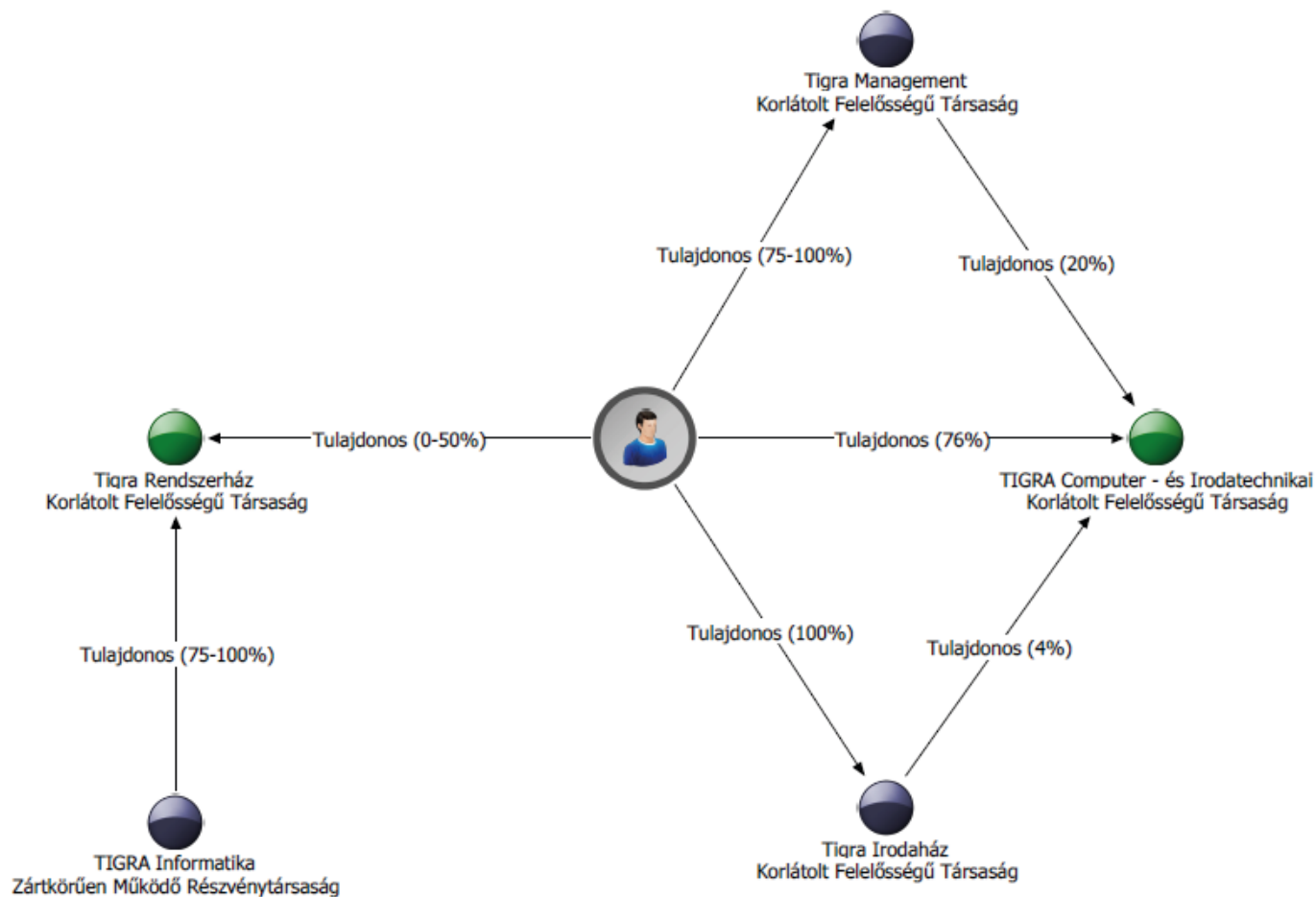
A KEF keretmegállapodáson alapuló eljárásai esetén cégcsoport szinten kimutatható szerződésösszegek 2020–2024 között					
Cégek neve cégcsoportonként	Közbeszerzési szerződésösszeg				
	2020 (Mrd Ft)	2021 (Mrd Ft)	2022 (Mrd Ft)	2023 (Mrd Ft)	2024 (Mrd Ft)
LINEA One Kft. "f.a."	0	0	4	0	0
Arterior Komplex Kft. "f.a."					

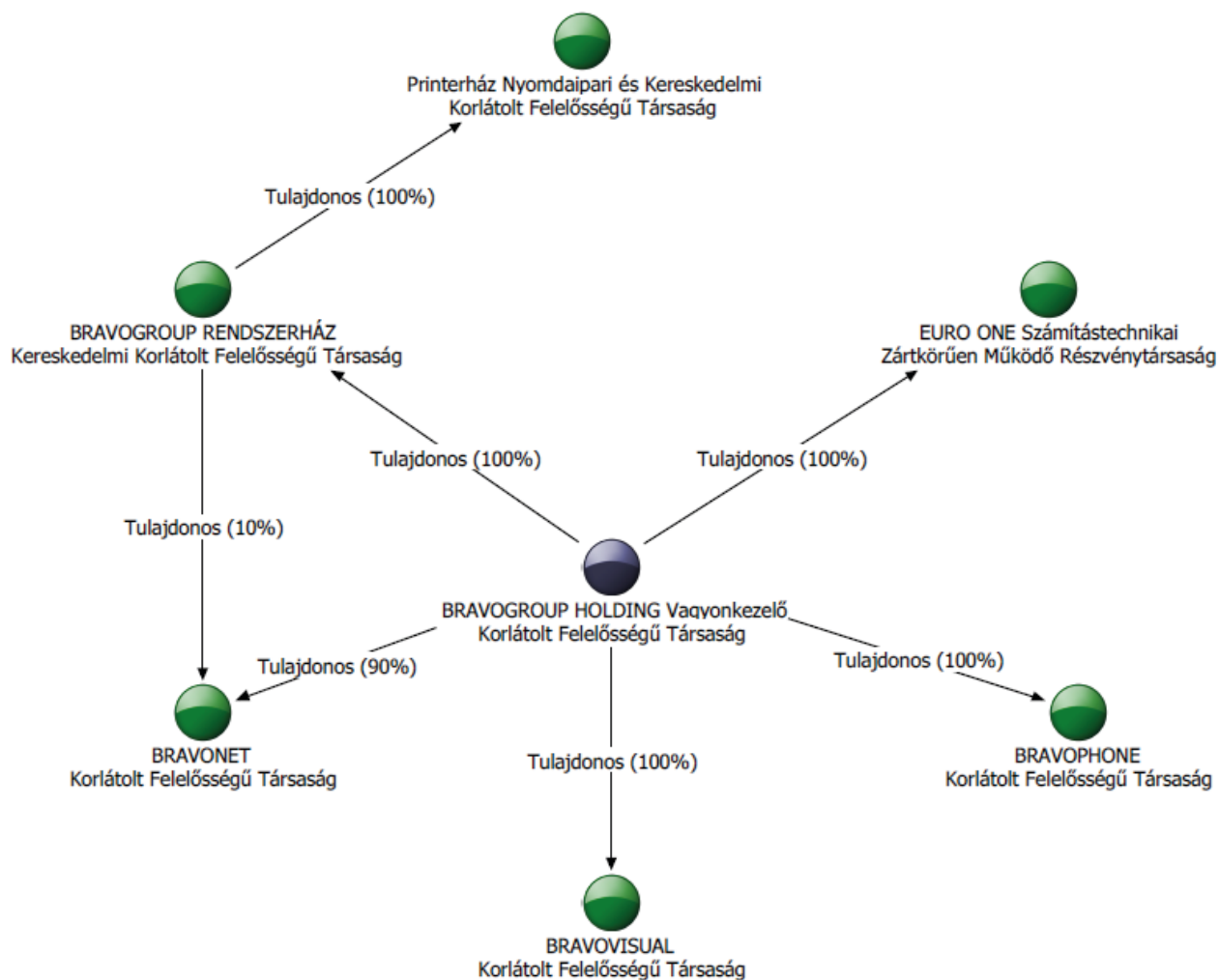


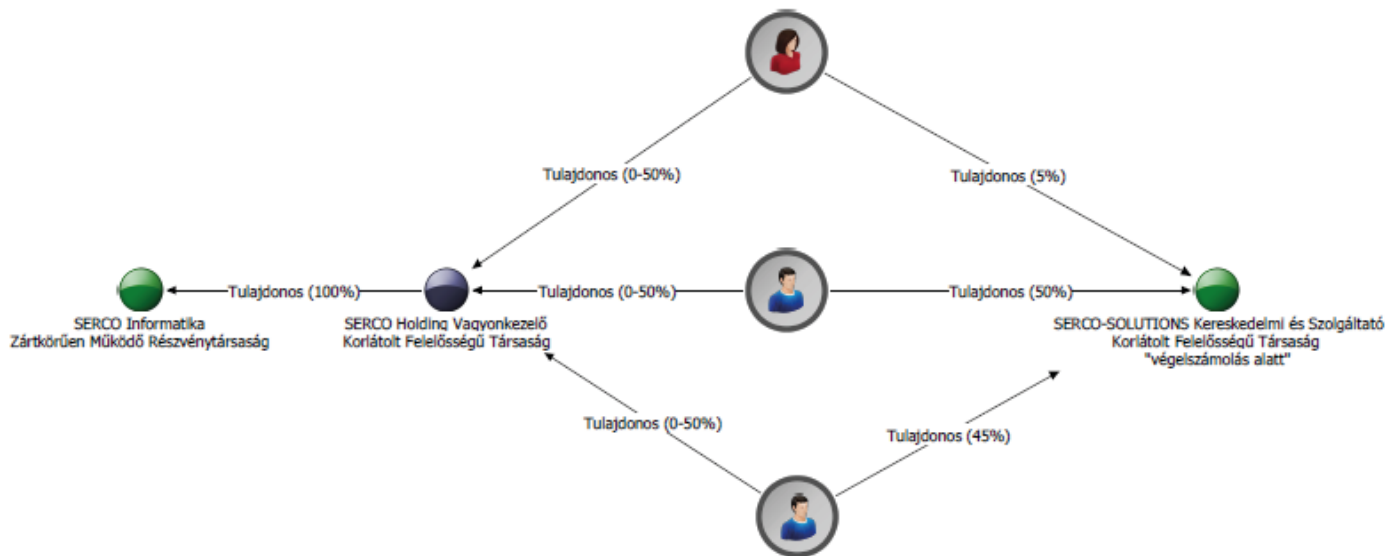
A DKÜ keretmegállapodásain alapuló szerződések állománya körében "három cégcsoport esetén is kimutatható jelentős szerződésállomány.

<b>A DKÜ keretmegállapodáson alapuló eljárásai esetén cégcsoport szinten kimutatható szerződésösszegek 2020-2024 között</b>					
<b>Cégek neve cégcsoportonként</b>	<b>Közbeszerzési szerződésösszeg</b>				
	<b>2020 (Mrd Ft)</b>	<b>2021 (Mrd Ft)</b>	<b>2022 (Mrd Ft)</b>	<b>2023 (Mrd Ft)</b>	<b>2024 (Mrd Ft)</b>
IMG Solution Zrt.	0,71	1,56	4,87	11,12	64,73
VRS Magyarország Kft.					
IMG Automation Kft.					
IMG Office Kft.					
TIGRA Kft.	1,57	1,31	2,47	11,46	16,87
Tigra Rendszerház Kft.					
EURO ONE Számítástechnikai Zrt.	2,36	3,04	2,63	4,51	18,88
BRAVOGROUP RENDSZERHÁZ Kft.					
BRAVONET Kft.					
Printerház Kft.					
BRAVOVISUAL Kft.					
BRAVOPHONE Kft.					
SERCO Zrt.	0,9	3,63	1,93	3,74	6,33
SERCO-SOLUTIONS Kft. "v. a."					
FORNAX SI Kft.	0,3	1,42	2,69	9,78	0,69
FORNAX ICT Kft.					
ALPHA MACHINE Kft.					
Inter-Computer-Informatika Zrt.	1,02	2,44	1,78	5,01	3,28
Syspro Informatika Zrt.					
Intalion Kft.					
USER RENDSZERHÁZ Kft.	2,03	1,52	1,17	4,9	0,71
PROFESSIONÁL Zrt.					
NAS Kft.					
Areus Zrt.	1,15	1,73	1,85	4,59	0,06
Kancellár.hu Zrt					
SDA DMS Zrt.	0,37	0,31	0,17	0,41	5,47
Campus Codeworks Zrt.					
Exicom Informatika Kereskedőház Korlátolt Felelősségű Társaság	0,23	0,33	0,51	1,87	0,05
EXISTORE KFT					



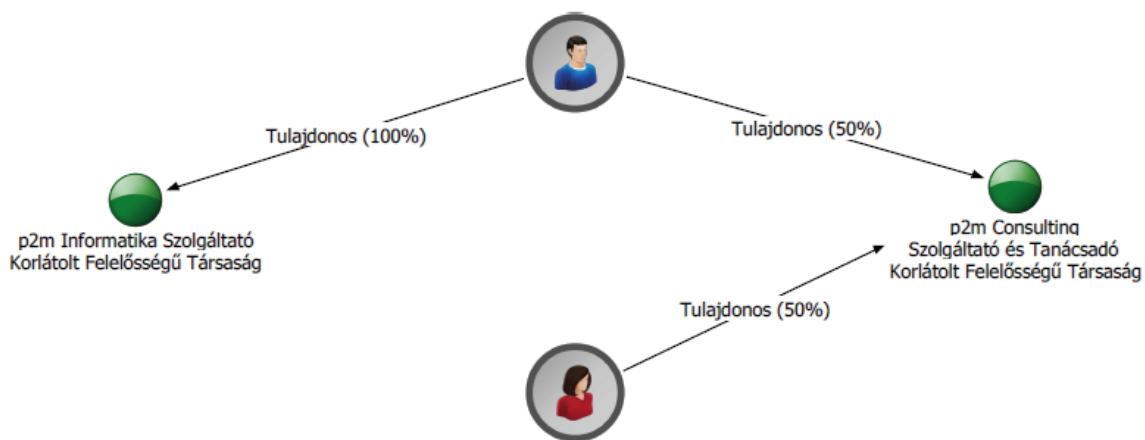
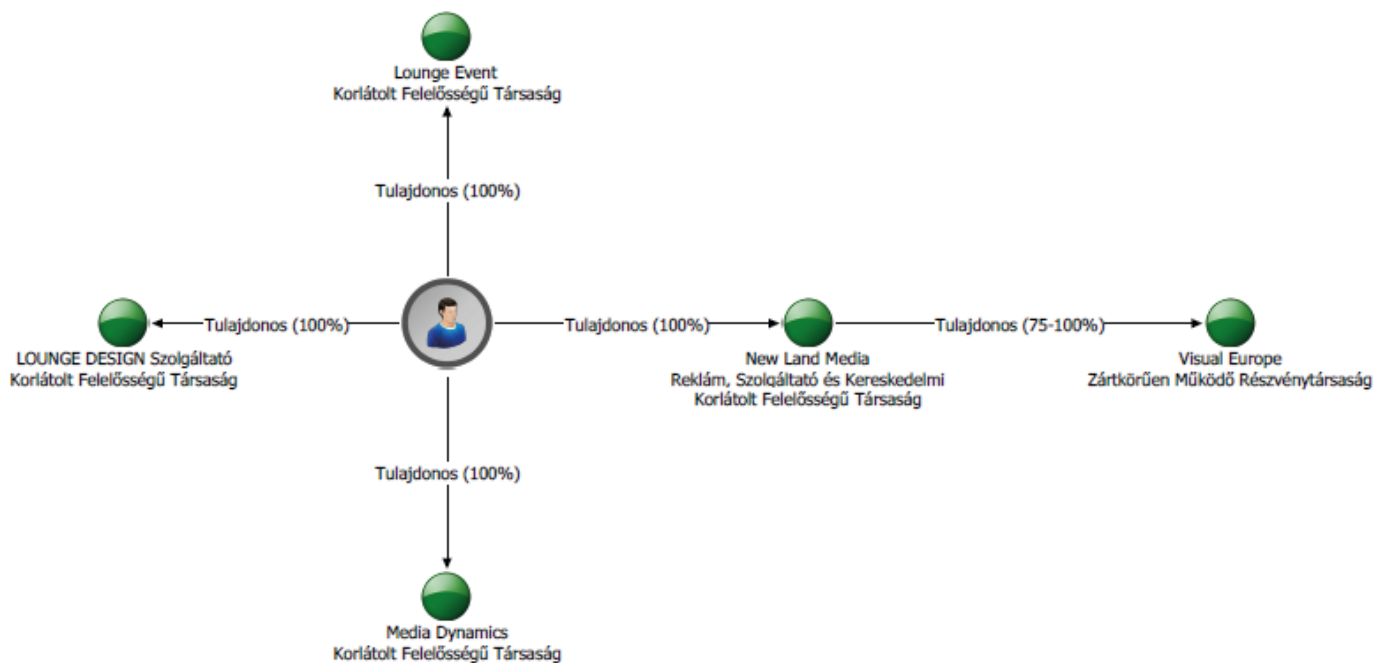






Az NKOH keretmegállapodáson alapuló szerződésállományát két cégcsoport jelenléte és az egyik dominanciája jellemzi.

A NKOH keretmegállapodáson alapuló eljárásai esetén cégcsoport szinten kimutatható szerződésösszegek 2020–2024 között					
Cégek neve cégcsoportonként	Közbeszerzési szerződésösszeg				
	2020 (Mrd Ft)	2021 (Mrd Ft)	2022 (Mrd Ft)	2023 (Mrd Ft)	2024 (Mrd Ft)
New Land Media Kft.					
LOUNGE DESIGN Kft.					
Lounge Event Kft.	139,07	191,22	155,14	129,29	250,79
Visual Europe Zrt.					
MD Kft.					
p2m Consulting Kft.	0	4,73	5,68	3,63	9,53
p2m Informatika Kft.					



**A cégcsoportok figyelembevételével számított részesedési értékek egyes esetekben kiemelkedően magasak, jóval meghaladják a cégrészesedési értékeket.** Leginkább kiemelkedő adat az NKOH üzleti szolgáltatásait (CPV főcsoport: 79), illetve ennek részeként a kommunikációs keretmegállapodásain alapuló egyedi szerződéseket jellemzi, ahol az azonos tulajdonoshoz kapcsolódó egyik cégcsoport cégeinek együttes részesedése 2023-ban 91,6%-os volt, 2024. évben pedig 92,6%-ot tett ki. (A másik e körben azonosítható cégcsoport cégeinek részesedése 2023. évben további 2,6%, 2024-ben pedig további 3,5% volt.)

Ezenkívül az informatikai szektorban is figyelemre méltó az azonos tulajdonosi körbe tartozó egyes cégcsoportok tagjainak együttes részesedése. A DKÜ által az irodai és számítástechnikai gépek termékcsoportban (CPV: 30) kiírt keretmegállapodások lehívásából egy cégcsoport cégeinek 2024. évben 17,5%-kal részesedtek. Az IT szolgáltatások (CPV: 72) termékkörben kiírt keretmegállapodások lehívásából ugyancsak 2024-ben 11,5%-kal részesedtek egy cégcsoport cégei.

Az orvosi felszerelések körében (CPV: 33) a KEF által kiírt keretmegállapodások 2022. évi lehívásából az azonos tulajdonosi körbe tartozó cégek együttes részesedése 20,4%-os volt, míg a cégcsoport cégeinek részesedése külön-külön 10,2% volt.

Ha valamely piaci szegmensben a központosított közbeszerzés keretmegállapodásai dominánsak, és a keretmegállapodások alapján ténylegesen megvalósuló beszerzések nyerteseinek koncentrációja magas, akkor a termékkör teljes piacát néhány cég vagy cégcsoport uralja. Ilyen monopoljellegű szituációban okkal feltételezhető, hogy az ár- és költséghatékonyságot elősegítő mechanizmusok teljesen eltűnnek a rendszerből, valamint, hogy a közbeszerzés ilyen formája a költséghatékonyság növelése helyett a költségvetési források szuboptimális felhasználásához vezet. Ennek oka, hogy a monopolhelyzetben lévő szállító – versenytárs hiányában – maga is képes befolyásolni az árakat.<sup>94</sup>

Az elemzés eredményei alapján a kommunikációs közbeszerzések területén egyidejűleg figyelhető meg: a magas keretmegállapodási lefedettség és a nyertes cégek erős koncentrációja. Ezen tényezők együttes jelenléte valószínűsíti a piaci ármechanizmusok torzulását. A helyzet megnyugtató tisztázását tovább nehezíti az a körülmény, hogy az NKOH nem végez összehasonlító elemzést a keretmegállapodások keretében történő beszerzések árai és a piaci árak között. Ez a gyakorlat kockázatot jelent a közpénzek hatékony felhasználása

---

<sup>94</sup> *E mechanizmus részletes, a monopóliumok típusait is ismertető magyarázatára példa Samuelson–Nordhaus Közgazdaságtan (Akadémiai Kiadó 2012.) című művében található kifejtés.*

szempontjából, és felveti a verseny korlátozásának lehetőségét a kommunikációs szolgáltatások piacán.

Állami források prudens felhasználása szempontjából kulcsfontosságú a keretmegállapodások és a piaci árak rendszeres összevetése. Ez az összevetés hozzájárulhatna a közpénzek átláthatóbb és gazdaságosabb felhasználásához, valamint a tisztességes verseny feltételeinek a megteremtéséhez.

## Korlátozó tényezők

A szakasz két részterület adathiányainak jelentőségét tárgyalja, valamint bemutatja az adathiány miatt alkalmazott becslés módszertanát.

### ***a) Keretmegállapodások alapján megkötött szerződések jelentős adathiánya***

Egyes nagy volumenű felölélő termékkörök vizsgálatára adatok hiányában nincs lehetőség, mivel az ajánlatkérők nem teljesítik az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettségüket. Ilyen esetekben (például a gépkocsi-beszállítói, bútorszállítói, illetve a nemzetközi utazások szervezésével megbízott cégek szerződéses adatai esetén) a nyertesek kilétére és a szerződések nagyságrendjére a keretmegállapodások – nyilvános – adataiból következtethetünk.

A KEF által kötött keretmegállapodások alapján megkötött szerződések döntő többsége az EKR felületén sem érhető el. (Csak speciális, alapvetően egészségügyi tárgyú keretmegállapodásokra épülő szerződések adatai érhetőek el.) Az EKR rendszerben nem rögzített, így nyilvánosságra nem került, keretmegállapodáson alapuló szerződések együttes állománya 2020–2024. években mintegy 480 Mrd Ft volt.<sup>95</sup>

A DKÜ által kötött keretmegállapodások esetében az adathiány az EKR-ben részleges: egyes keretmegállapodásokra épülő eljárások (lehívások) szerződésösszegének 10–40 százalékát érinti.

---

<sup>95</sup> Nem számítva az energiahordozók – üzemanyag, fűtési energia – ugyancsak keretmegállapodáson alapuló lehívását.

Az NKOH esetében valamennyi adat rendelkezésre áll az EKR-ben, viszont az egyes keretmegállapodásokban rögzített összegnek minden esetben szinte pontosan két-háromszorosa kerül „lehívásra”. Erre a keretmegállapodáshoz kapcsolódó szerződés – a közbeszerzési felhívással összhangban – biztosít lehetőséget: az NKOH rendszerint előírja a közbeszerzési felhívásokban, hogy fenntartja a szerződés meghosszabbításának lehetőségét. Ez okozza a keretmegállapodási összeget többszörösen meghaladó szerződésállományt. Az EKR-ben megtalálható adatok szerint például a rendezvényszervezési tárgyú, 2019. évben kihirdetett, EKR000185952019 azonosító számú keretmegállapodás összege 30,00 milliárd forint, az ennek alapján 2019–2022. években megkötött szerződések együttes összege pedig 59,34 milliárd forint volt. A 2021. évi kommunikációs és rendezvényszervezési tárgyú, EKR000391162021 azonosító számú keretmegállapodás összege 8,00 milliárd forint, az ennek alapján megkötött 2021–2022. évi szerződések együttes összege pedig 23,96 milliárd forint volt.

### ***b) Konzorciumon belüli cégrészesedések adathiánya***

A konzorciumi szerződésösszeg egyes tagok közötti megoszlására vonatkozóan nem állnak rendelkezésre megbízható adatok. Bár a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 8. § d) pontja előírja ezen információk ajánlatkérői rögzítését, a gyakorlatban a rögzített adatok többsége hiányos vagy ellentmondásos, így elemzésre alkalmatlan.

Tekintettel az érdemi adatok hiányára, a Hatóság egy egyszerűsített módszert alkalmazott a konzorciumi tagok részesedésének becslésére. Eszerint minden tag esetében a teljes szerződésösszeg és a konzorciumi tagok számának hányadosát vette alapul. Például egy négytagú konzorcium esetén minden egyes cég részesedését 25%-nak tekintette. Ez a megközelítés nem ad pontos képet a valós megoszlásról, azonban a rendelkezésre álló információk korlátai miatt ez bizonyult a leginkább alkalmazható módszernek. A Hatóság jelzi, hogy ez az eljárás csupán becslésre alkalmas, mivel a szerződésösszegek tényleges megoszlása nem ismert. Fontos megjegyezni, hogy ez a módszer nem veszi figyelembe a konzorciumi tagok közötti esetleges eltérő szerepvállalást vagy erőforrás-hozzájárulást, ami a valóságban befolyásolhatja a tényleges részesedések arányát.

## Melléklet

### A központosított beszerzést jellemző adatsorok

Az alábbiakban közölt adatok forrása az EKR eredménytájékoztató adatbázisa.<sup>96</sup>

## 1. Összefoglaló adatsorok a központosított közbeszerzés keretmegállapodásairól

A keretmegállapodások (KMI) szerződésállományát, és ezen belül a kiemelt központi beszerző szervek (KEF, DKÜ, NKOH) szerepét foglalja össze a következő táblázat.

Keretmegállapodások száma és szerződésösszege, a központi beszerző szervek típusa szerint (2019-2024.)												
Intézménytípus	2019			2020			2021			2022		
	Szerződések száma (db)	értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)
1 KEF	22	187,5	30,97%	8	284,7	19,45%	41	809,2	23,80%	14	82,6	4,75%
2 DKÜ	1	2,0	0,33%	10	107,6	7,35%	27	1 640,7	48,25%	8	749,7	43,13%
3 NKOH	3	46,0	7,60%	2	60,0	5,47%	4	20,3	0,60%	3	125,1	7,20%
4 Egyéb központi beszerző	27	19,1	3,16%	6	12,6	0,86%	-	-	-	2	3,1	0,18%
5 Nem központi beszerző	726	350,7	57,94%	673	978,8	66,87%	611	930,0	27,35%	764	777,8	44,75%
<b>Összesen</b>	<b>779</b>	<b>605,4</b>	<b>100,00%</b>	<b>699</b>	<b>1 463,8</b>	<b>100,00%</b>	<b>683</b>	<b>3 400,2</b>	<b>100,00%</b>	<b>791</b>	<b>1 738,2</b>	<b>100,00%</b>
Intézménytípus	2023			2024			2019-2024. összesen					
	Szerződések száma (db)	értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)
1 KEF	78	2 440,1	70,10%	54	615,9	18,53%	217	4 419,9	31,54%			
2 DKÜ	7	272,4	7,83%	29	1 111,9	33,46%	82	3 884,3	27,72%			
3 NKOH	2	8,2	0,23%	2	100,0	3,01%	16	379,6	2,71%			
4 Egyéb központi beszerző	1	0,3	0,01%	3	1,8	0,06%	39	37,0	0,26%			
5 Nem központi beszerző	805	759,7	21,83%	980	1 493,8	44,95%	4 559	5 290,9	37,76%			
<b>Összesen</b>	<b>893</b>	<b>3 481</b>	<b>100,00%</b>	<b>1 068</b>	<b>3 323,5</b>	<b>100,00%</b>	<b>4 913</b>	<b>14 011,6</b>	<b>100,00%</b>			

A táblázatból kiolvashatóan a keretmegállapodások éves szerződésállományának több mint fele (2020–2024 között átlagosan 63,2%-a) a központi beszerző szervekhez kapcsolódik.

Ugyanakkor az NKOH keretmegállapodások összegére és részesedésére vonatkozó adat megtevesztő, mivel a tényleges részesedési mérték alatti. Ennek oka, hogy az általuk kötött

<sup>96</sup> Elektronikus Közbeszerzési Rendszer.

keretmegállapodások futamideje – a kapcsolódó szerződések tartalma alapján – jellemzően egy-két alkalommal újraindul akként, hogy a keretösszeg is „újraindul”, azaz többszöröződik. Így a keretmegállapodásban rögzített összeg mintegy két-háromszorosát teszi ki a keretmegállapodások alapján ténylegesen megvalósított beszerzések összege ezen esetekben.

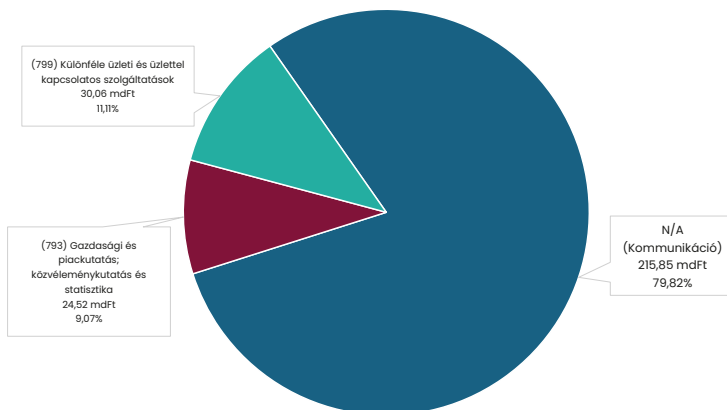
A keretmegállapodások alapján megvalósított szerződésállományt az alábbi táblázat mutatja be.

2. táblázat

Keretmegállapodások alapján létrejött KM2 szerződések száma és összege, a központi beszerző szervek típusa szerint (2019-2024.)												
Intézménytípus	2019			2020			2021			2022		
	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)
1 KEF	3	0,1	0,04%	1	0,0	0,01%	-	-	-	7	19,6	2,52%
2 DKÜ	-	-	-	240	87,5	22,40%	396	171,7	23,18%	464	173,6	22,34%
3 NKOH	155	90,8	40,68%	228	188,2	48,20%	476	301,8	40,74%	442	195,8	25,18%
4 Egyéb központi beszerzés	-	-	-	3	2,9	0,75%	25	3,4	0,46%	24	27,8	3,58%
5 Nem központi beszerzés	1 119	132,3	59,28%	1 303	111,9	28,65%	2 325	283,9	35,62%	2 753	360,6	46,39%
KM2 eljárások összesen	1 277	223,2	100,00%	1 775	390,6	100,00%	3 222	740,8	100,00%	3 690	777,4	100,00%
Nem keretmegállapodásra irányuló eljárások összesen	18 695	3 182		16 483	3 284,4		17 528	4 436,2		17 319	4 724	
Intézménytípus	2023			2024			2019-2024. összesen					
	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)	Szerződések száma (db)	Szerződésösszeg értéke (Mrd Ft)	részaránya (%)			
1 KEF	6	5,4	0,56%	-	-	-	17	25,2	0,62%			
2 DKÜ	761	359,7	37,17%	444	499,4	50,69%	2 305	1 291,9	31,63%			
3 NKOH	266	141,1	14,58%	321	270,4	27,45%	1 888	1 188,1	29,08%			
4 Egyéb központi beszerzés	9	2,3	0,23%	18	0,9	0,09%	79	37,3	0,91%			
5 Nem központi beszerzés	2 354	459,3	47,46%	2 124	214,6	21,78%	11 978	1 542,5	37,76%			
KM2 eljárások összesen	3 396	967,8	100,00%	2 907	985,3	100,00%	16 267	4 084,9	100,00%			
Nem keretmegállapodásra irányuló eljárások összesen	17 857	3 125		15 927	3 638,4		103 809	22 389,9				

A táblázat a keretmegállapodások növekvő súlyát mutatja. Mint látható, az NKOH tényleges forrásfelhasználáson belüli részesedése jóval nagyobb, mint a potenciálisan elkölthető keretmegállapodáson belüli részaránya. Ennek oka egyfelől az NKOH keretmegállapodásai esetén az átlagot jóval meghaladó (100%-ot megközelítő) keretösszeg-elköltségi arány, másfelől a keretmegállapodások előzőekben jelzett gyakori automatikus megismétlődése.

Az NKOH központi beszerző szervezet (KM2) keretmegállapodási szerződéseinek megoszlása termékcsoportonként 2024-ben (Mrd Ft)



A KEF szerződésállománya elenyésző hányadának oka az összeállításban jelzett adathiány. A hiányzó adatok összege a KEF 2025 áprilisában megküldött, a keretmegállapodások keretösszegének éves változását tartalmazó kimutatása alapján becsülhető. Amennyiben az előírt adatszolgáltatási kötelezettség teljesülne, a KEF 2020–2024. évi együttes szerződésállománya az üzemanyag és energiahordozók keretmegállapodáson alapuló szállítása nélkül is meghaladná a 480 milliárd forintot, ezekkel együtt pedig a többszörösét tenné ki.

## 2. Keretmegállapodások meghatározó szerepe egyes termékkörök esetében

A következő táblázat ismerteti, hogy egy adott termékkör piacát a keretmegállapodások mennyire „uralják”. Az arányszámok azt jelzik, hogy egy adott termékkör – az ún. CPV nomenklátúra szerinti termékcsoport, vagy termékcsoport – éves szerződésállományának mekkora hányada alapul keretmegállapodáson.

A nemzetközi gyakorlatban a CPV-nomenklatúrán alapuló statisztikai kimutatások főként termékcsoportokra (melyeket a CPV-kód első két számjegye határoz meg) épülő adatokat tartalmaznak.

A 3. számú táblázat érdekessége viszont, hogy a keretmegállapodáson alapuló szerződésállomány részesedése egyes főcsoportok esetén ugyan nem kizárólagos, de a (CPV-kód első három számjegye által meghatározott) termékcsoporthoz szinten viszont már igen.

Ennek legjellemzőbb példája az NKOH által a CPV: 79 főcsoporthoz ('Üzleti szolgáltatások') tartozó keretmegállapodások alapján létrejött közbeszerzések szerződésállományának részaránya, 2023. és 2024. években is. A főcsoport egészének termékkörében a részarány 60,9 %-os, illetve 66,1 %-os volt az elmúlt az elmúlt két évben. A külön meg nem jelölt, a gyakorlatban viszont egyértelműen a kommunikációs szolgáltatásokat tartalmazó termékkörben 99,6%, illetve 100% az NKOH keretmegállapodásán alapuló szerződések részaránya. (Az éves kommunikációs közbeszerzések teljes köréhez viszonyítva!)

Hasonló tendencia – termékcsoporthoz kapcsolódó kiugró, 90% feletti érték – leginkább még a CPV: 48 – Szoftvercsomag és információs rendszerek termékfőcsoportban figyelhető-meg.

3. táblázat						
A központi beszerző szervezetek keretmegállapodás alapján megkötött (KM2) szerződési összege a teljes közbeszerzési szerződésösszeghez viszonyítva, egyes termékkategóriákban, 2023-2024.						
Hirdetmény éve	Központi beszerző szervezet	CPV főcsoport	CPV termékcsoport*	Szerződések száma	Szerződések összege (Mrd Ft)	Szerződésösszeg / kategória teljes szerződésösszege
2023	KEF	(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	(331) Orvosi felszerelések	2	0,03	0,03%
2023	KEF	(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>2</b>	<b>0,03</b>	<b>0,02%</b>
2023	DKÜ	(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	(302) Számítógépek és tartozékaik	177	85,55	93,32%
2023	DKÜ	(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>177</b>	<b>85,55</b>	<b>92,12%</b>
2023	DKÜ	(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	(488) Információs rendszerek és szerverek	68	72,16	94,26%
2023	DKÜ	(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	(489) Különféle szoftvercsomagok és számítógépes rendszerek	48	12,18	98,07%
2023	DKÜ	(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>116</b>	<b>84,34</b>	<b>89,51%</b>
2023	DKÜ	(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	(722) Szoftverprogramozási és tanácsadási szolgáltatások	346	154,50	77,38%
2023	DKÜ	(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>346</b>	<b>154,50</b>	<b>71,70%</b>
2023	NKOH	(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	N/A	187	76,47	99,62%
2023	NKOH	(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	(793) Gazdasági és piackutatás; közvéleménykutatás és statisztika	6	12,58	59,35%
2023	NKOH	(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	(799) Különféle üzleti és üzlettel kapcsolatos szolgáltatások	73	52,07	89,83%
2023	NKOH	(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>266</b>	<b>141,12</b>	<b>60,91%</b>
2024	DKÜ	(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	(301) Irodai gépek, berendezések és kellékek, a számítógépek, a nyomtatók és a bútorzat kivételével	27	2,02	46,08%
2024	DKÜ	(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	(302) Számítógépek és tartozékaik	78	101,38	94,15%
2024	DKÜ	(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>105</b>	<b>103,40</b>	<b>91,82%</b>
2024	DKÜ	(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	(488) Információs rendszerek és szerverek	32	216,21	98,77%
2024	DKÜ	(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	(489) Különféle szoftvercsomagok és számítógépes rendszerek	32	9,58	95,07%
2024	DKÜ	(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>64</b>	<b>225,79</b>	<b>92,31%</b>
2024	DKÜ	(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	(722) Szoftverprogramozási és tanácsadási szolgáltatások	195	135,17	70,43%
2024	DKÜ	(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>195</b>	<b>135,17</b>	<b>65,73%</b>
2024	NKOH	(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	N/A (Kommunikáció)	274	215,85	100,00%
2024	NKOH	(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	(793) Gazdasági és piackutatás; közvéleménykutatás és statisztika	5	24,52	82,74%
2024	NKOH	(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	(799) Különféle üzleti és üzlettel kapcsolatos szolgáltatások	42	30,06	24,49%
2024	NKOH	(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	<b>Termékcsoport összesen</b>	<b>321</b>	<b>270,42</b>	<b>66,11%</b>

\*N/A: a termékcsoporton belül a termékcsoport nincs megjelölve.

A keretmegállapodáson alapuló szerződéseken belül az elmúlt két évben a legnagyobb részesedést elért cégeket mutatja be a táblázat. A kimutatás a legfontosabb keretmegállapodási termékkörökre készült el.

### 3. Néhány cégcsoport szerződései és részesedése

A keretmegállapodáson alapuló szerződéseken belül kimutathatók nagy részesedésű és gyorsan növekvő szerepű cégcsoportok. Ezért a keretmegállapodáson alapuló szerződések összegeinek részesedés-kalkulációját elvégeztük néhány cégcsoportra is, melyeket a közös végső tulajdonos<sup>97</sup> személye köt össze.

A következő táblázat többek közt mutatja, hogy bizonyos cégcsoportok bizonyos években (adott beszerző szerv adott kódú CPV-főcsoportjában) milyen részesedést értek el. Megfigyelhető az utolsó oszlopban, hogy egyes termékcsoportokban a cégcsoport tagjainak együttes részesedése jelentősen meghaladja az egyes cégek esetében kimutatható részarányt.

A táblázat sorrendjét **a cégcsoportok sorszáma és a legnagyobb szerződésösszegek határozták meg**. Az oszlopok mutatják, hogy

- Milyen helyezést ér el a szerződésösszeg alapján a cégcsoporton belül a **legnagyobb szerződésösszeg-részesedéssel rendelkező cég** a megfelelő kategóriában (CPV-főcsoport, központi beszerző szerv, narancs), valamint hogy mi a **cégcsoport „helyezése”** az adott év adott kategóriájában (fehér)

Mi a **legnagyobb szerződések** összege (M Ft), illetve részesedése (%), ill. az összes szerződés összege a területen (Év, CPV, KBSZ) (M Ft, sárga)

Mi az adott év adott területén **a cégcsoport szerződéseinek teljes összege** (M Ft) és a cégcsoport **részesedése** (Év, CPV, KBSZ, narancs)

<sup>97</sup> A rendelkezésre álló cégszámítás-információ szerint a tulajdonosi lánc legfeljebb harmadik szintjén megjelenő magánszemély. Egyes esetekben egyszerűsítést kellett alkalmazni – például konzorciumi nyertesek esetén használható információ hiányában a szerződésösszeg egyenlően került felosztásra a konzorciumi tagok között, így például 5 cégből álló nyertes konzorcium esetén 1-1 cégnél a szerződésösszeg 20%-át vettük figyelembe. A cégcsoportok eredményeinél is előfordul, hogy a cégek így kapott adatait használtuk.

Részesezés-növekedés cégcsoportok figyelembevételével (KM2 szerződések) <sup>1</sup>												
Cégcsoport tulajdonosa(i)	Cégcsoport sorszáma	Cégcsoport tagjai <sup>2</sup>	Év	Központi beszerző szerv	Termék főcsoport (CPV kód) <sup>3</sup>	Legnagyobb cég helyezése <sup>4</sup>	Cégcsoport helyezése	Legnagyobb cég szerződés-dítmánya (mFt)	Részesezés	Összes szerződés (Év, CPV, KBZ, mFt)	Cégcsoport össz. szerződés (mFt)	Cégcsoport részesezés
Balásy Gyula	1	New Land Media Kft.	2020	NKOH	79	1	1	83.931	44,59%	188.229	139.088	73,88%
		LOUNGE DESIGN Kft.										
		MD Kft.										
Balásy Gyula	1	New Land Media Kft.	2021	NKOH	79	1	1	95.610	36,68%	301.762	191.221	63,37%
		LOUNGE DESIGN Kft.										
		MD Kft.										
Balásy Gyula	1	Visual Europe Zrt.	2022	NKOH	79	1	1	43.604	22,27%	195.759	155.140	79,25%
		Lounge Event Kft.										
		New Land Media Kft.										
		LOUNGE DESIGN Kft.										
		MD Kft.										
Balásy Gyula	1	New Land Media Kft.	2023	NKOH	79	1	1	38.607	27,36%	141.119	129.287	91,62%
		LOUNGE DESIGN Kft.										
		Lounge Event Kft.										
		Visual Europe Zrt.										
		MD Kft.										
Balásy Gyula	1	New Land Media Kft.	2024	NKOH	79	1	1	79.740	29,49%	270.424	250.785	92,74%
		LOUNGE DESIGN Kft.										
		Lounge Event Kft.										
		LOUNGE DESIGN Kft.										
		Visual Europe Zrt.										
Szabódi Bence Lakatosné Rein Andrea Zoltán Szabó Bernadett Zoltán Gábor Szőncsi Ádám Farsang Ester Balázs Balint Kucskas Árpád Sapó Péter Lakatos István Hegedűs Márton Aron Imre Balázs Berke Tamás	2	EURO ONE Számítástechnikai Zrt.	2024	DKÜ	30	1	1	17.819	17,23%	103.404	18.118	17,52%
		BRAVOGROUP RENDSZERHÁZ Kft.										
Vertán György	3	TIGRA Kft.	2023	DKÜ	30	7	5	2.399	2,80%	85.549	4.008	4,68%
		Tigra Rendszerház Kft.										
Vertán György	3	TIGRA Kft.	2023	DKÜ	48	14	2	1.847	2,19%	84.340	2.927	3,47%
		Tigra Rendszerház Kft.										
Vertán György	3	TIGRA Kft.	2023	DKÜ	72	12	10	3.208	2,08%	154.497	4.204	2,72%
		Tigra Rendszerház Kft.										
Vertán György	3	TIGRA Kft.	2024	DKÜ	72	3	2	11.952	8,87%	135.166	15.597	11,54%
		Tigra Rendszerház Kft.										
Szabó Tamás	4	p2m Consulting Kft.	2021	NKOH	79	7	4	2.395	0,78%	301.762	4.731	1,57%
		p2m Informatika Kft.										
Szabó Tamás	4	p2m Consulting Kft.	2022	NKOH	79	10	5	2.839	1,45%	195.759	5.678	2,90%
		p2m Informatika Kft.										
Szabó Tamás	4	p2m Consulting Kft.	2023	NKOH	79	7	3	1.816	1,29%	141.119	3.632	2,57%
		p2m Informatika Kft.										
Szabó Tamás	4	p2m Consulting Kft.	2024	NKOH	79	7	3	4.766	1,76%	270.424	9.533	3,53%
		p2m Informatika Kft.										
Fauszt Zoltán	5	SDA DMS Zrt.	2024	DKÜ	72	6	6	5.399	3,99%	135.166	5.470	4,05%
		Campus Codeworks Zrt.										
Zsádányi László	6	LINEA One Kft.	2022	KEF	33	1	1	2.000	10,20%	18.603	4.000	20,40%
		Arterior Komplex Kft.										
Balásy Bulcsú	7	FORNAK SI Kft.	2023	DKÜ	72	24	12	1.938	1,25%	154.497	3.521	2,28%
		FORNAK ICT Kft.										
Fábi Miklós Kornél	8	Inter-Computer-Informatika Zrt.	2021	DKÜ	48	12	10	2.156	2,29%	84.124	2.384	2,83%
		Intesion Kft.										
Fábi Miklós Kornél	8	Inter-Computer-Informatika Zrt.	2023	DKÜ	48	1	1	2.830	3,12%	84.340	3.293	3,90%
		Syepro Informatika Zrt.										
Dr. Császár-Nagy Noémi Andrea Mészáros János Károly Nagy Péter Balázs Géza	9	Areus Zrt.	2023	DKÜ	48	3	3	2.475	2,93%	84.340	2.569	3,05%
		Kancelor.hu Zrt.										
Lévai Tamás Zoltán Lévai Tibor Sándor	10	USER RENDSZERHÁZ Kft.	2023	DKÜ	30	31	8	1.213	1,42%	85.549	2.403	2,81%
		PROFESSIONÁL Zrt.										
Lévai Tamás Zoltán Lévai Tibor Sándor	10	USER RENDSZERHÁZ Kft.	2020	DKÜ	48	6	1	1.357	2,96%	45.785	1.628	3,56%
		PROFESSIONÁL Zrt.										
Lévai Tamás Zoltán Lévai Tibor Sándor	10	USER RENDSZERHÁZ Kft.	2023	DKÜ	48	24	11	1.648	1,90%	84.340	2.082	2,47%
		PROFESSIONÁL Zrt.										
Weber Tamás Károly Weber Katalin Weber Tibor	11	SERCO Zrt.	2021	DKÜ	30	1	1	1.963	7,58%	25.906	1.984	7,66%
		SERCO-SOLUTIONS Kft.										
Somodi Zsolt	12	iccom Informatika Kereskedőház Kft.	2023	DKÜ	30	16	12	1.933	1,82%	85.549	1.687	1,97%
		EMSTORE Kft.										
Szentgyörgyi Gábor János	13	VRS Magyarország Kft.	2022	DKÜ	48	29	9	877	1,34%	65.431	1.606	2,45%
		IMG Solution Zrt.										
		IMG Automation Kft.										

<sup>1</sup> A táblázat soraiban a cégcsoportok sorrendjében, ezen belül termékfőcsoport és a hirdetésmény éve szerint rendeltük.

<sup>2</sup> Ugyanazon tulajdonoshoz kapcsolódó, adott évben és adott kategóriában szerződést kötő cégek

<sup>3</sup> (36) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és szoftvercsomagok kivételével

(38) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testpolási termékek

(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek

(72) IT szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás

(78) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-levéltár, nyomtatás és biztonság

<sup>4</sup> A cégcsoporton belül legnagyobb szerződésösszeg-részesezéssel rendelkező cég szerződésösszege szerinti helyezése a megfelelő kategóriában (CPV főcsoport, központi beszerző szerv)

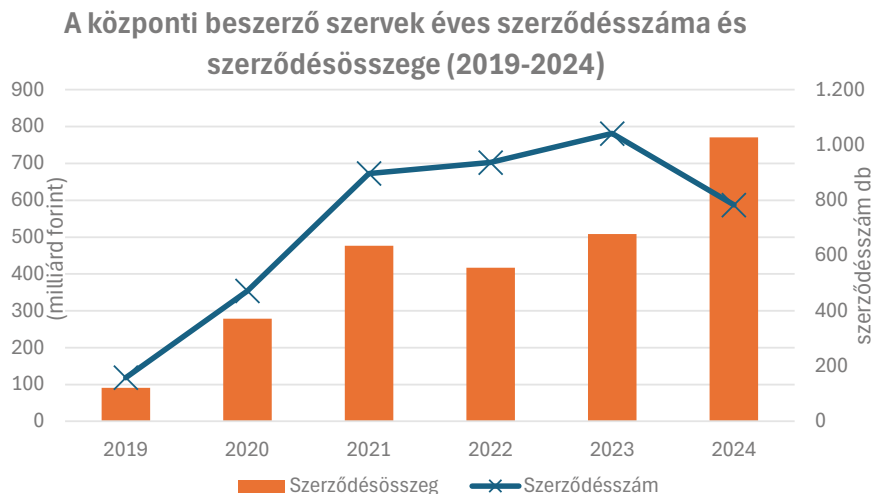
## 4. A központi beszerzések jellemző trendjei a 2019–2024. közötti időszakban

Az összeállítás főszövegében és a Melléklet 1. pontjában a központi beszerző szervezetek 2019–2024. közötti folyamatainak főbb adatait mutattuk be. Részletesebb elemzéssel számos fontos trend és összefüggés rajzolódik ki.

Ezek bemutatásával kapcsolatban is ki kell emelni, hogy a KEF által bonyolított szerződéseknek az összeállításban kifejtett adathiánya a bemutatott adatsorok jelentős részét érinti. Ez a probléma nemcsak az egyes központi, illetve további beszerző szervezetek, hanem a termékcsoportok szerződésállományának összehasonlítását is torzíthatja. Az üzleti (főként kommunikációs) szolgáltatások, valamint az IT-vonatkozású termékcsoportok, illetve a rádió, televízió és hírközlési berendezések főcsoportjain túlmenő információk egyáltalán nem jelennek meg a táblázatokban (többek között a közzféra infrastrukturális működését biztosító termékek, szolgáltatások termékcsoportjai.)

A következő grafikon a központi beszerző szervezetek éves szerződésszámának és szerződésösszegének alakulását mutatja be a 2019–2024. közötti időszakban.

### 1. grafikon

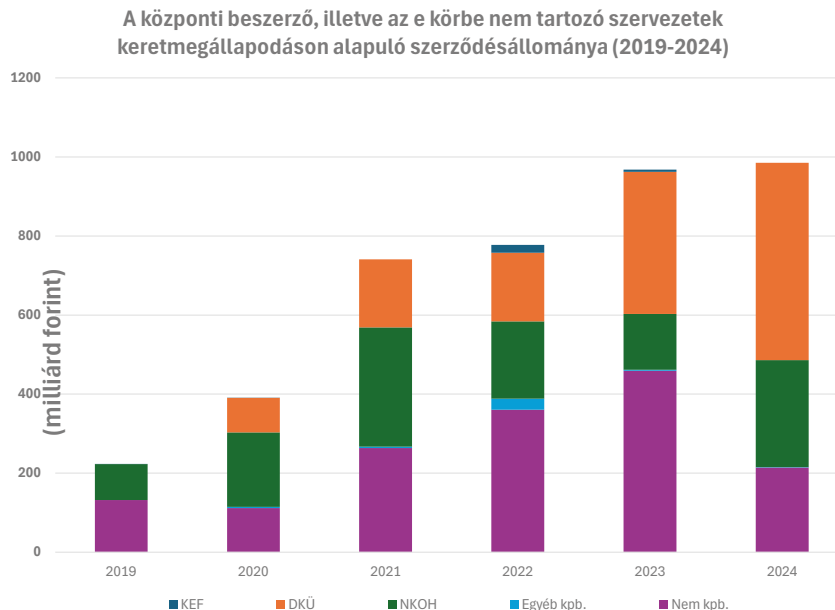


E grafikon adataival kapcsolatban is külön kiemelendő, hogy 2019 első hónapjaiban még a KEF bonyolította le az informatikai tárgyú közbeszerzéseket. Ezen időszak adathiánya fontos oka a következő évekkel összehasonlítva megfigyelhető nagyságrendi elmaradásnak.

A kombinált grafikon külön függőleges tengelyen mutatja a szerződésösszeg oszlopainak (bal oldali tengely) és a szerződészsám vonaldiagramjának (jobb oldali tengely) adatait. Jól látható, hogy 2019–2022. években a szerződészsám emelkedésének dinamikája meghaladta a szerződésösszegét. Ez egyértelműen az egy szerződésre jutó összeg csökkenését mutatja, viszont 2023. évtől ez a trend megfordul. A grafikonon is megfigyelhető, hogy a szerződésösszeg 2023. évi emelkedése már meghaladja a szerződészsámét (22,0%, illetve 11,2%), de ez 2024. évben a leginkább látványos: a szerződészsám 24,9%-os csökkenése mellett a szerződésösszeg 51,6%-kal emelkedett. A 2023–2024. évi folyamatok együttes hatásaként az átlagos szerződésösszeg 2,2-szeresére emelkedett az elmúlt két évben.

A következő grafikon nemcsak a központi beszerző szervekre, hanem valamennyi intézménytípusra bemutatja a keretmegállapodáson alapuló eljárások–szerződésösszegét.

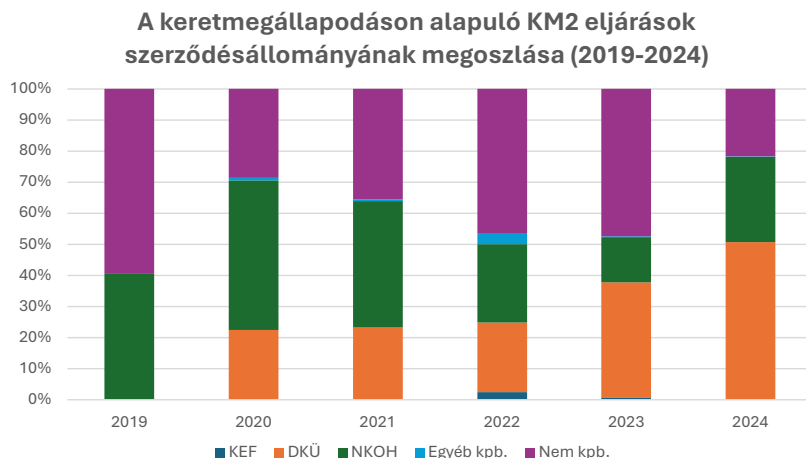
## 2. grafikon



A grafikonon 2020. évtől (a DKÜ érdemi tevékenységének megkezdésétől) kezdődően jól látható a központi beszerző szerveken belül a DKÜ és az NKOH dominanciája. A KEF, illetve az egyéb központi beszerző szervek szerepe nem számottevő, előbbi esetében lebonyolított eljárások szerződéseinek jelzett adathiánya miatt. A központi beszerző szervek közé nem sorolható intézmények KM2 szerződésállománya 2020 és 2023 között dinamikusan, több mint négyszeresére emelkedett, majd 2024-ben kevesebb mint felére esett vissza az előző évinek.

A következő grafikon a beszerző szervek szerződésállományának kifejezetten a megoszlását mutatja be.

### 3. grafikon

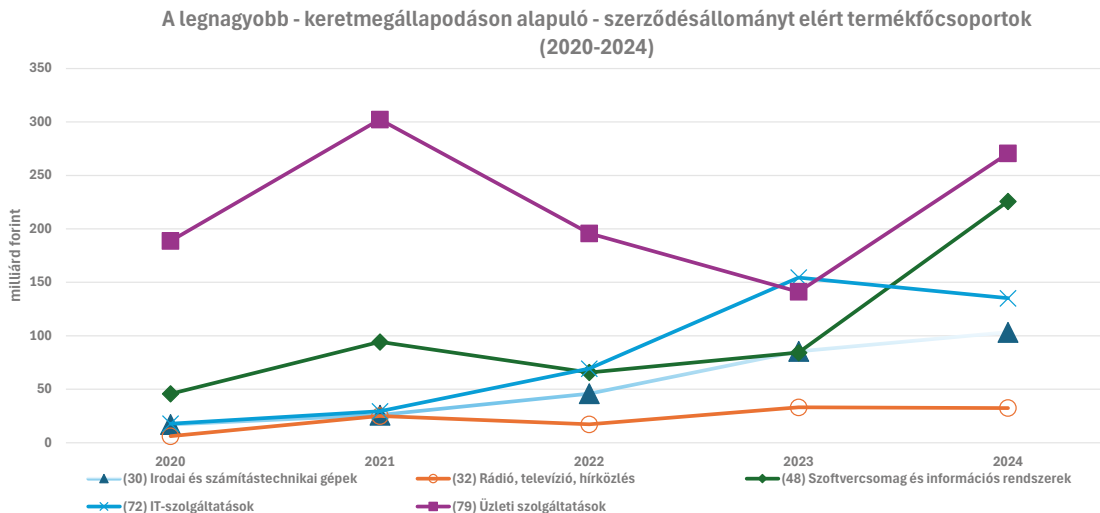


E diagram legfontosabb információját a 2024. évi tendenciák jelentik:

- a nem központi beszerző szervek szerződésállományának részaránya nemcsak abszolút összegben (2. grafikon), hanem részarányában is jelentősen, 47,5%-ról 21,5%-ra esett vissza 2023-hoz képest. Ennek magyarázata elsősorban az EU-forrást tartalmazó KM2 szerződések állományának csökkenése, 298,3 milliárd forintról 18,6 milliárd forintra (e körben az EU-forrást nem tartalmazó szerződések összege 160,9 milliárd forintról 195,9 milliárd forintra emelkedett);
- ezzel szemben az NKOH szerződésállomány részaránya a 2023. évi 14,6%-ról 27,4%-ra;
- a DKÜ részesedése pedig 37,2%-ról 50,7%-ra emelkedett.

A következő grafikon azoknak a termékcsoportoknak a keretmegállapodáson alapuló (KM2) szerződésállományát mutatja be, ahol a szerződésállomány a legnagyobb volt.

#### 4. grafikon



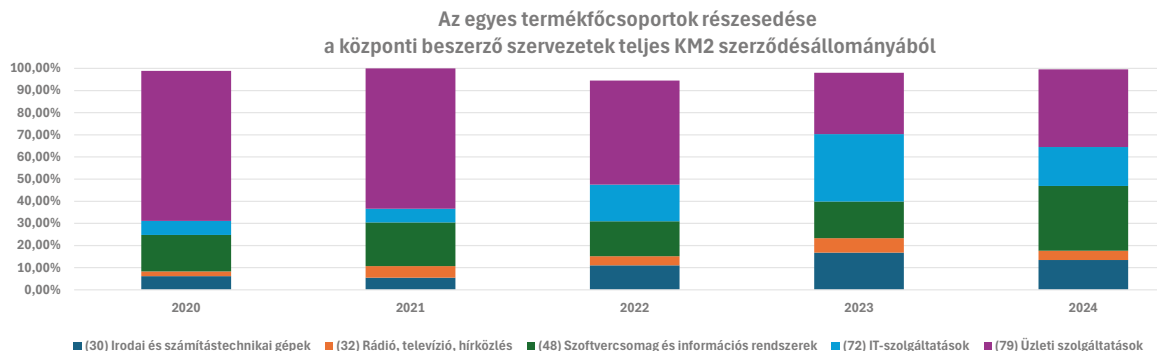
A CPV-nómenklatúra szerinti termékcsoportokat alapul véve – 2023 kivételével – a legnagyobb keretmegállapodási-szerződésállomány az üzleti szolgáltatás- knál látható, ami döntő többségben kommunikációs célú közbeszerzéseket jelent. (2023. évben az IT-szolgáltatások 154,5 milliárd forintos szerződésállománya kissé meghaladja az üzleti szolgáltatások 141,1 milliárd forintos összegét.) 2024. évben az üzleti szolgáltatások 91,7%-os növekedése (141,1 milliárd forintról 270,5 milliárd forintra), és a szoftvercsomag és információs rendszerek főcsoport 167,7%-os növekedése (tehát az előző évi 84,3 milliárd forint 2,7-szeresét, 225,8 milliárd forintos 2024. évi kiadást eredményező dinamikája) mindenképp figyelemre méltó.

#### 5. grafikon

A következő grafikon a központi beszerző szervek vonatkozásában

- a legnagyobb szerződésállománnyal jellemezhető termékcsoportok együttes KM2 szerződésállomány-részesedését; valamint
- ezen kiemelt termékcsoportok szerződésállományának belső arányát.

mutatja be.



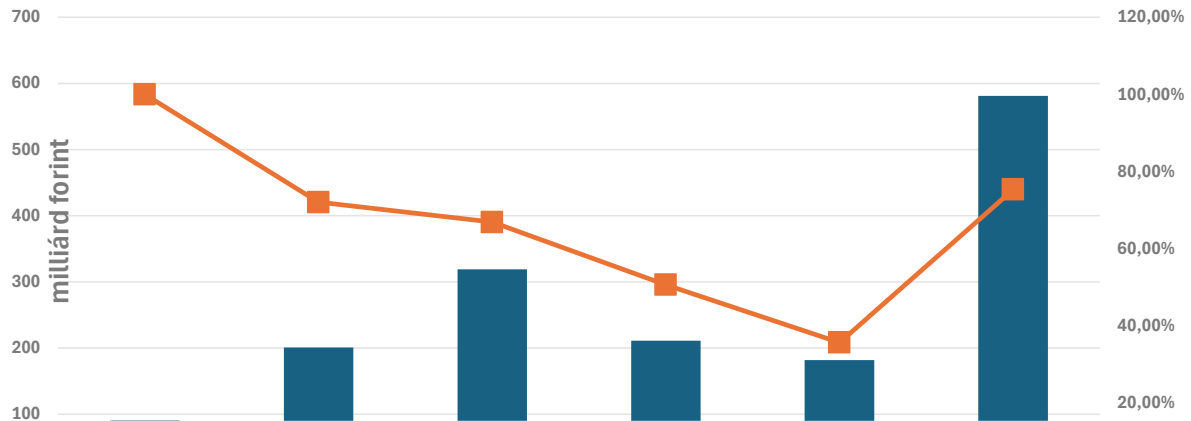
A grafikonon jól érzékelhető, hogy a 2020–2024. közötti időszak legfontosabb tendenciája az informatikai termékcsoportok súlyának emelkedése. (A KEF adatszolgáltatás hiányossága 2019. évben az informatikai tárgyú közbeszerzéseket is érinti, ezért ennek az évnek az adatait a grafikon nem tartalmazza.) Együttes szerződésállományuk részaránya 2020–2023. között folyamatosan emelkedett, alapvetően az üzleti szolgáltatások termékcsoport szerződésállományának rovására (mely utóbbi nominális összegben emelkedik). 2024. évben ez a trend megfordult: az üzleti szolgáltatások részaránya 27,8%-ról 35,1%-ra emelkedett, a három IT termékcsoporté pedig 63,8%-ról 60,2%-ra mérséklődött.

A grafikonon jól láthatóan a kiemelt termékcsoportok együttes részesedése az elmúlt öt évben lényegében a KM2 eljárások teljes körét lefedte, 98–100% között alakult, a 2022. év (94,5%) kivételével. Itt is hangsúlyozni kell azonban, hogy a KEF által bonyolított eljárások adatait nem tartalmazza a kalkuláció.

A következő grafikon a központi beszerző szervek cégkoncentrációjába enged bepillantást. Azt mutatja be, hogy a 10 legnagyobb szerződésállománnyal rendelkező cég együttes szerződésszáma, illetve szerződésösszege mekkora hányadát teszi ki a központi beszerző szervek együttes szerződésszámának, illetve szerződésállományának.

## 6. grafikon

A TOP10 cég KM2 szerződésállománya és ennek részesedése a teljes KM2 szerződésállományhoz viszonyítva (2019-2024)



Mint az a grafikonból látható, 2019 és 2023 fokozatosan 35,7%-ra csökkent a 10 legnagyobb szerződésállományú cég részesedése – az ún. CII0<sup>98</sup> mutató – a központi beszerző szervezetek teljes KM2 állományából (vonaldiagram, jobb oldali függőleges tengely). A mérséklődés annak ellenére folyamatos, hogy az időszak első felében a TOP10 cég szerződésállományának nominális összege (oszlopdiaagram, bal oldali függőleges tengely) nőtt, csak 2021 és 2023 között esett vissza. 2024. évben a TOP10 cég szerződésállománya is, és a CII0 mutató (tehát a részesedésük) ugrásszerűen nőtt. 2024-ben a szerződésállomány tekintetében a növekedés 3,2-szeres (181,7 milliárd forintról 581,0 milliárd forintra), a részesedésük pedig 35,7%-ról 75,4%-ra emelkedett. **2024. évben tehát a KM2 szerződésállomány koncentrációja ugrásszerűen növekedett.**

<sup>98</sup> A CII0 – 10 szereplőre számított Koncentrációs Indikátor – a legnagyobb szerződésállományt elért 10 cég együttes szerződésösszegének részaránya a szerződések teljes összegéhez viszonyítva.