



A MAGYAR KÖZBESZERZÉSI RENDSZER INTEGRITÁSKOCKÁZAT-ÉRTÉKELÉSI JELENTÉSE

Budapest, 2023. március

Tartalomjegyzék

Előszó.....	4
Rövidítések jegyzéke.....	8
1. Bevezetés.....	11
2. Alkalmazott módszertan és korlátozások.....	13
3. Értékelés.....	17
MAPS 11. mutató: Az átláthatóság és a civil társadalom bevonása erősíti a közbeszerzés integritását.....	18
A mutató összefoglalása.....	18
Megállapítások.....	18
A 11. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása.....	20
11(a) almutató - Nyilvános konzultációt és nyomon követést lehetővé tevő környezet.....	21
11(b) almutató: A nyilvánosság megfelelő és időben történő tájékoztatása.....	25
11(c) almutató: Közvetlen társadalmi részvétel.....	31
MAPS 12. mutató: Az ország hatékony ellenőrzési és audit rendszerekkel rendelkezik.....	36
A mutató összefoglalása.....	36
Megállapítások.....	36
A 12. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása.....	37
12(a) almutató: Az ellenőrzési rendszer jogi kerete, szervezete és eljárásai.....	38
12(b) almutató - A közbeszerzések ellenőrzésének és auditálásának koordinálása.....	47
12(c) almutató - A megállapítások és ajánlások végrehajtása és nyomon követése.....	49
12(d) almutató - Képesítés és képzés a közbeszerzési auditok elvégzéséhez.....	50
MAPS 13. mutató: A közbeszerzési jogorvoslati mechanizmusok hatékonyak és eredményesek.....	53
A mutató összefoglalása.....	53
Megállapítások.....	53
A 13. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása.....	54

13(a) almutató - Jogorvoslati eljárások	55
13(b) almutató: A fellebbviteli szerv függetlensége és kapacitása	62
13(c) almutató: A fellebbviteli szerv határozatai	66
MAPS 14. mutató: Etikai és korrupcióellenes intézkedések	69
A mutató összefoglalása.....	69
Megállapítások.....	69
14(a) almutató: Tiltott gyakorlatok, összeférhetetlenség és a kapcsolódó felelőségek, elszámoltathatóságok jogi meghatározása és szankciók.....	71
14(c) almutató: Hatékony szankciók és végrehajtási rendszerek.....	77
14(d) almutató - Korrupcióellenes keretrendszer és integritásképzés	81
14(e) almutató - Az érdekelt felek támogatása a közbeszerzés integritásának megerősítéséhez.....	87
14(f) almutató: Biztonságos mechanizmusok a tiltott gyakorlatok vagy etikátlan magatartás bejelentésére.....	89
14(g) almutató - Magatartási kódexek/etikai kódexek és vagyonyilatkozati szabályok.....	91
1. sz. melléklet - Lényeges hiányosságok és javaslatok összefoglalója.....	96
2. sz. melléklet - Releváns jogszabályok.....	100
3. sz. melléklet - A felmérés interjúalanyai.....	105

Előszó

Az Integritás Hatóság (a továbbiakban: „Hatóság”) jogszabályban rögzített céljaival összhangban, elemző és javaslattevő feladatai keretében integritáskockázat-értékelési gyakorlatot folytat. Ezzel a jelentéssel (a továbbiakban: „Jelentés”) a Hatóság teljesíti a kondicionalitási eljárás keretében megfogalmazott, a 161. mérőföldkőben előírt követelményt.

A Jelentés a közbeszerzések során jelentkező és kezelendő integritáskockázatokat, illetve rendszerszintű problémákat azonosítja, továbbá javaslatot tesz ezen kockázatok és problémák hatékony orvoslását biztosítani képes intézkedésekre és eszközökre.

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

Bár a Jelentés több ponton kritikát is megfogalmaz, ezek az észrevételek jobbító szándékkal születtek meg, és régóta lappangó, rendszerszintű problémákra világítanak rá: semmiképpen sem konkrét személyekre vagy csoportokra vonatkoznak. Úgy véljük, megállapításaink nem csupán a közélet tisztaságához járulnak hozzá, hanem a hazánkban elérhető támogatási források hatékonyabb felhasználásához is.

A jelentés a kondicionalitási eljárásban nevesített 161. mérőföldkő elvárásának megfelelően az OECD úgynevezett „MAPS” (Methodology for Assessing Procurement Systems) módszertanát, azon belül is annak IV. pillérét követi. A IV. pillér a közbeszerzési rendszer elszámoltathatóságára, integritására és átláthatóságára vonatkozó mutatókat tartalmazza.

Megjegyezzük, hogy a módszertan IV. pillére módszertanilag kötött, ezért csak a közbeszerzési rendszer bizonyos vetületének problémáira tud rávilágítani. A Hatóság a következő jelentései keretében átfogó képet tervez adni a hazai közbeszerzési rendszer integritási kockázatairól.

A Jelentés elkészítésére meghatározott szoros határidő ellenére és az együttműködés adminisztratív feltételeinek összetettségét figyelembe véve a munka során a Hatóság törekedett a lehető legszorosabb együttműködésre az OECD és a MAPS Titkárság szakembereivel a módszertan megfelelő alkalmazása érdekében. Az értékelés – az előzőekre és az időbeli korlátokra tekintettel – nem terjed

ki a MAPS IV. pillérével szorosan összefüggő további három pillér vizsgálatára, ezért a Jelentés értelemszerűen nem tér és nem is térhet ki a közbeszerzési rendszer működésének minden aspektusára és ezáltal hiányosságára. Mindemellett törekedtünk a rendelkezésre álló idő és az adatgyűjtés lehetséges módjai, forrásai mind teljesebb hasznosítására. Bízunk benne, hogy megállapításaink érdemben hozzájárulnak a hazai közbeszerzés gyakorlatának jobb megértéséhez.

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

A nyilvánosságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletesek, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatok nyilvánosak. A közbeszerzés területén számos előremutató reform van folyamatban az Európai Bizottsággal zajló tárgyalások és a kondicionalitási eljárás keretében tett kötelezettségvállalások eredményeképpen.

Az említettek ellenére a rendszer összességében véve mégis diszfunkcionális, költségnövelő hatással bír, és nem teljesíti a közbeszerzési törvényben deklarált céljait – nevesül a közpénzek hatékony felhasználását, a közpénzfelhasználás átláthatóságának és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítását, továbbá a tisztességes verseny feltételeinek megteremtését, valamint a közérdekű célkitűzések elősegítését.

A gyakorlatban mindez a közbeszerzési rendszerbe vetett bizalom hiányát, ezáltal a verseny alacsony szintjét és a korrupciós kockázatok növekedését eredményezi. A verseny hiánya mögött további tényezők – így például többek között feltehetően piactorzító magatartás – állhatnak, melyek vizsgálata későbbi jelentéseink tárgyát képezi. A jelenség hátterében rendszerszintű problémák állnak. Ezek közül külön említésre méltó az érintettek közötti hatékony együttműködés és társadalmi egyeztetés hiánya, és az ellenőrzés intézményi kereteinek túlságosan összetett és ezzel együtt is gyenge volta.

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

Véleményünk szerint összességében a közbeszerzési rendszerben az ellenőrzés, a figyelemmel kísérés, a számonkérés és a szankcionálás nem megfelelő.

A Jelentés keretében a Hatóság megfogalmaz ajánlásokat is. Ajánlásaink alapját képezhetik a jelenlegi gyakorlatot átláthatóbbá tevő reformoknak, amelyek elősegítik az ajánlattevők bizalmának helyreállítását és a valódi verseny fokozását.

A közbeszerzési rendszer javítására tett javaslatainkat az alábbiakban foglaljuk össze:

- Javasoljuk a közvélemény korrupciós érzékelését rendkívül negatívan érintő közélet tisztasága elleni bűncselekmények hatékonyabb visszaszorítását: a befolyással üzérkedés statisztikai adatok alapján az elmúlt években egyértelmű növekvő tendenciájának visszafordítását hathatós és átfogó ellenőrzés és szankcionálás révén.
- Javasoljuk egy olyan, egységes ellenőrzési rendszer kialakítását, amely a teljes közbeszerzési folyamatot holisztikusan kezeli: kockázatalapú ellenőrzési módszertanok kidolgozását, a hazai és európai uniós ellenőrzési gyakorlatból a folyamat valamennyi pontján a hatékony megoldások alkalmazását, valamint az alkalmazott módszertanok teljes körű összehangolását.
- Az összeférhetlenségre vonatkozó Kbt. szabályok hatékony érvényesítése érdekében ellenőrző rendszer kialakítását javasoljuk az ajánlatkérőknél, amelyre irányadó rendelkezéseket a közbeszerzési szabályzatban is indokolt rendezni.
- Összehangolt integritási (compliance) rendszerek működtetésére vonatkozó elvárás támasztását tartjuk indokoltnak ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is a közbeszerzésben való részvételhez. Ezek hathatós és időbeni, tényleges ellenőrzését, valamint a hiányuk konzekvens szankcionálását elengedhetetlennek tartjuk.
- A közbeszerzési rendszer hatékony működéséhez nélkülözhetetlen a verseny fokozása, amely az egyajánlatos eljárások arányának további csökkentését (és ehhez kapcsolódóan az e célból ezidáig bevezetett előírások eredményességének vizsgálatát), továbbá a piac bezárását eredményező eljárási megoldások – így különösen a Kbt. 115. § szerinti eljárások és a központosított közbeszerzésekben széleskörűen alkalmazott keretmegállapodásos eljárások – megszüntetését, illetve átalakítását igényli.
- Az előzőekhez és a jogorvoslati rendszer fejlesztéséhez egyaránt szükséges a közbeszerzési vonatkozású adatbázisok érdemi elemezhetőségének elősegítése/megteremtése.
- Célszerűnek tartjuk a kérelemre induló jogorvoslati eljárások megkönnyítését, a jogorvoslati rendszerbe vetett bizalom visszaépítését. Ennek egyik előfeltétele az igazgatási-szolgáltatási díj érdemi csökkentése.
- Javasoljuk a jogorvoslati lehetőségekhez való könnyebb hozzáférés biztosítása érdekében a kérelmi elemekre vonatkozó szabályozás

megváltoztatását, és a kötelező képviseletre vonatkozó előírások felülvizsgálatát.

- Javasoljuk az előzetes vitarendezési eljárás súlyának további növelését.
- Az érintettek, különösen az ajánlattevők közbeszerzési rendszerbe vetett bizalmának visszaépítése érdekében szükséges a verseny fokozására irányuló szándék demonstrálása. Az adminisztratív intézkedések mellett ezért a hatékony reformoknak nélkülözhetetlen része, hogy a megoldások implementálása minden elemében (pl. érdemi konzultáció az érintettekkel, életszerű határidők és feltételek alkalmazása) tükrözze ezt a szándékot.

Biró Ferenc

elnök

Rövidítések jegyzéke

ÁBPE MKK - Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzési Módszertani és Képzési Központ

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

ÁSZ - Állami Számvevőszék

ÁSZ tv. - Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény

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

BEII - Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság

BEMAFOR - Belső Ellenőrök Magyarországi Fóruma

BEMSZ - Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete

Bkr. - A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

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

EKR - Elektronikus Közbeszerzési Rendszer

ENYÜBS - Egységes Nyomozó Hatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika

EUFÁT - Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkár

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

Eurojust - Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége

EUTAF - Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

FAKSZ - Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadó

Gtbr. - A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet

GVH - Gazdasági Versenyhivatal

Jat. - A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

Hatóság - Integritás Hatóság

Hnt. - hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárások

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

Intr. – Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet

KAC – Közbeszerzési Anonim Chat

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

KDB – Közbeszerzési Döntőbizottság

KEHI – Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

KFF – Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya

KFF HÁT – Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság

KH – Közbeszerzési Hatóság

KMF – Korrupciómegelőzési Főosztály

KONFORM – Államháztartási Belső Kontroll Fórum

KÖSZ – Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége

KSH – Központi Statisztikai Hivatal

KSZ – Közreműködő Szervezet

Kttv. – Közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény

Küt. – Különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény

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

MKK – Magyar Kormánytisztviselői Kar

NAV – Nemzeti Adó- és Vámhivatal

NAV KEKI – Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési Egészségügyi és Kulturális Intézete

NGM – Nemzetgazdasági Minisztérium

NVSZ – Nemzeti Védelmi Szolgálat

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

OLAF – Európai Csaláselleni Hivatal

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

PMr. - A költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről szóló 22/2019. (XII. 23.) PM rendelet

ProcurCompEU - Európai kompetenciakeret közbeszerzési szakemberek számára

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

Takarékostv. - A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény

TVI - Támogatásokat Vizsgáló Iroda

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

WB-irányelv - Whistleblowing irányelv (az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv)

I. Bevezetés

Háttér

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

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

Az integritáskockázat-értékelés

Az Eufetv. 9-10. §-ok által előírt jogszabályi kötelezettségével összhangban a Hatóság 2023. március 31-ig köteles jelentést készíteni az első integritáskockázat-értékeléséről, amely a magyar közbeszerzési rendszer integritási kockázatait vizsgálja, szem előtt tartva az Európai Bizottság 2022. november 30-án kelt Európai Tanácsnak küldött közleményében kiemelt, közbeszerzési eljárások terén tapasztalható szabálytalanságokat és gyengeségeket. A vizsgálat egyszersmind alapját képezi a Hatóság éves elemző integritásjelentésnek is, amit az idei évben 2023. június 30-ig köteles elkészíteni az Eufetv. vonatkozó 74. § (2) bekezdése szerint.

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

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

A közbeszerzési rendszer javasolt fejlesztési pontjainak meghatározása céljából – a módszertani keretek között – az értékelés törekedett továbbá a következőkre:

- i. a vizsgált mutatók szempontjából azonosítani a magyar közbeszerzési rendszer erősségeit és gyengeségeit, összevetve azt a nemzetközi jó gyakorlatokkal;
- ii. azonosítani a közbeszerzési rendszer minőségét és teljesítményét negatívan befolyásoló lényeges integritási hiányosságokat;
- iii. támogatást nyújtani a kormánynak a közbeszerzési reformmal kapcsolatos feladatok rangsorolásában a verseny és a közbeszerzési rendszer teljesítményének előmozdítása céljából.

2. Alkalmazott módszertan és korlátozások

Az Eufetv. 73. §-ának előírása szerint a Hatóság első integritáskockázat-értékelését a működése megkezdését követő 4 hónapon belül, nemzetközileg elismert módszertannal rendelkező nemzetközi szervezetekkel együttműködve, a közbeszerzési rendszer elszámoltathatósága, integritása és átláthatósága mutatói (MAPS IV. pillér) alapján végzi el. A MAPS közbeszerzési rendszerek értékelésére kidolgozott, nemzetközileg elismert módszertan, amelyet eredetileg a Világbank (World Bank) és a Fejlesztéstámogatási Bizottság (Development Assistance Committee, DAC) közös kezdeményezése hívott életre 2003-ban, és amit világszerte fejlesztési bankok, bilaterális fejlesztési ügynökségek és partnerországok a közbeszerzési rendszereik értékelésére használnak.

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

MAPS I. pillér: jogi-szabályozási és szakpolitikai oldal. Az indikátorok révén meghatározható, hogy a szabályozás egyes elemei milyen mértékben támogatják a kinyilvánított alapelveket, mennyiben teljesül a jogszabályok összhangja, a rendszer mennyiben alkalmas a nemzetközi előírások átvételére.

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

MAPS III. pillér: működési (folyamatkezelési) és piaci szabályozási oldal. Indikátorcéllok: közbeszerzési gyakorlat (egyes folyamatok megléte), illetve a közbeszerzési piac megléte.

MAPS IV. pillér: „külső értékelési” – elszámoltathatósági, integritási és átláthatósági oldal. Indikátorok: átláthatóság és civil társadalom bevonása, hatékony ellenőrzési és vizsgálati rendszer; jogorvoslati szabályok megléte, etikai és korrupcióellenes szabályok megléte.

Az OECD megközelítése szerint az egyes pillérek a megfeleléség különböző aspektusait vizsgálják, de együttesen adhatnak megfelelő képet a közbeszerzési

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

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



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

- a III. pillérben egyes folyamatok – pl. kiválasztás, szerződések menedzselése – megfelelő működtetéséhez alapvető fontosságú a megfelelő szabályozási háttér (I. pillér), az intézmények megfelelő működése (II. pillér) és megfelelő ellenőrzési mechanizmusok (IV. pillér) kialakítása is.

Ugyanez a „pillérek közötti” kapcsolat jellemzi például:

- az alapvető célok I. pillérben meghatározott érvényesülését; valamint
- a megfelelő közbeszerzési szakértelem biztosítását.

Jelen értékelés, amit az Integritás Hatóság munkatársai a 2022. december 1. és 2023. március 31. közötti időszakban készítettek el, a MAPS IV. pillér négy mutatója (11-14. mutatók) és a hozzájuk tartozó tizenhét almutató mentén elemzi a hazai közbeszerzési rendszer integritási kockázatait.

A MAPS IV. pillér:

1. a közbeszerzés integritását erősítő átláthatóság és társadalmi részvétel mértékét,
2. a hatékony ellenőrzési és audit rendszerek meglétét,

3. a közbeszerzési jogorvoslati mechanizmusok hatékonyságát és eredményességét, valamint
4. etikai és korrupcióellenes intézkedések alkalmazását vizsgálja.

A módszertan szerint a fentiek szükségesek ahhoz, hogy a közbeszerzési rendszer integritás alapon működjön, és olyan megfelelő kontrollokkal rendelkezzen, amelyek támogatják a rendszer működését a jogi és szabályozási keretnek megfelelően, továbbá, hogy intézkedések alkalmazásával kezelje a rendszerben a korrupciós kockázatokat. A módszertan a közbeszerzési rendszer olyan fontos tényezőit is vizsgálja, mint az érintettek – köztük a civil társadalom – bevonása az ellenőrzési rendszer részeként. A IV. pillér a közbeszerzési rendszer és az irányítási környezet elemeit abból a szempontból vizsgálja, hogy azok úgy kerüljenek meghatározásra és kialakításra, hogy hozzájáruljanak az integritáshoz és az átláthatósághoz.

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

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

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

Bár a rendelkezésre álló idő rövid volt, a vizsgálat törekedett a közbeszerzési rendszer érintett feleinek széles körében információt gyűjteni:

1. Ilyenformán munkája során a Hatóság részben másodelemzést végzett: összeállította, áttekintette és elemezte a Hatóság rendelkezésére bocsátott, illetve publikusan elérhető, releváns információkat és adatokat 2023. február 28-i dátummal bezárólag;
2. Ezen túl a Hatóság a közbeszerzések területén aktív szakmai szervezetek, hazai civil szervezetek képviselőivel munkamegbeszéléseket szervezett további információgyűjtés céljából;
3. Valamint részletes kérdőíves felmérést végzett a közbeszerzések ajánlatkérői és ajánlattevői oldalán tevékenykedő közbeszerzési szakértőket tömörítő Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége (KÖSZ) tagjai, valamint ajánlattevők és ajánlatkérők körében.

A jelentés számos egyéb aktuális, közbeszerzéssel kapcsolatos témát – például a jelenleg kidolgozás alatt álló nemzeti korrupcióellenes stratégiát, részleteiben a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók (FAKSZ) és rendszer átalakítását, illetve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv folyamatban levő implementációját – az értékelés a módszertani és időbeli keret miatt nem vizsgálta, ezért a jelentés ezekre vonatkozóan nem tartalmaz megállapításokat. Ezeket a nem érintett témákat részben a Hatóság éves integritásjelentésében, valamint a jelenleginél tágabb tartalmi megközelítésű, következő éves kockázatértékelésünk keretében tervezzük vizsgálni. Megjegyzendő még, hogy az Eufetv. 10. § (2) értelmében az integritáskockázat-jelentés egyik alapját képezi a Hatóság éves integritásjelentésének. Ez utóbbi tartalma azonban jelentősen túllép a MAPS IV. mutatók vizsgálati körén. Az Eufetv. vonatkozó 11. §-ának b) pontja például kifejezetten a szabályozás értékelését írja elő, a) és c) pontja pedig az egyes folyamatok értékelését.

A jelentésben bemutatott állítások és értékelések kizárólag a hivatkozott publikusan elérhető információk, az érintettek információszolgáltatásai, a kérdőíves adatfelvétel és a lefolytatott interjúk alapján kerültek megfogalmazásra. Amennyiben az értékelésünk további információkat is felhasznált volna, más állítások és értékelések is megfogalmazásra kerülhettek volna. E tekintetben a jelentésünk nem tartalmaz megfogalmazásokat.

3. Értékelés

Ez a fejezet az OECD MAPS módszertan IV. pillérében meghatározott kvalitatív és kvantitatív szempontok alapján elvégzett vizsgálatának és értékelésének a megállapításait foglalja össze. Az értékelés ismerteti a főbb azonosított erősségeket és gyengeségeket, és rámutat azokra a területekre, amelyek lényeges hiányosságokat mutatnak, valamint amelyeken a rendszer teljesítményének javítása érdekében intézkedéseket kell hozni.

A hiányosságokat a MAPS módszertannal összhangban, a közbeszerzési rendszerre jelentett kockázatuk alapján kategóriákba soroltuk, és intézkedéseket javasoltunk ezek orvoslására. Az egyes mutatókra és almutatókra vonatkozó értékelési eredmények összesítését a jelentés 1. sz. melléklete tartalmazza táblázatos formában. Az értékelést végző munkatársak az OECD MAPS módszertanban meghatározott útmutatást és értékelési kritériumokat alkalmazták.

Az értékelés:

- a 2. sz. mellékletben felsorolt releváns jogszabályok és rendeletek,
- a 3. sz. mellékletben felsorolt érintettek felekkel lefolytatott interjúk,
- a Miniszterelnökség, a Közbeszerzési Hatóság, a Közbeszerzési Döntőbizottság, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, az Állami Számvevőszék és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által nyújtott információ-szolgáltatás, valamint
- az ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon dolgozó közbeszerzési szakemberek körében elvégzett kérdőíves felmérésre² adott válaszok elemzése

alapján készült.

² A kérdőívek az alábbi linken érhetőek el:

Ajánlattevői kérdőív: <https://forms.office.com/e/6YrpRE9R2d>

Ajánlatkérői kérdőív: <https://forms.office.com/e/GVwU8y7pgx>

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

A civil szféra megfelelő biztosítéki szerepet tud betölteni a közpénzek célszerűtlen, nem kellően hatékony felhasználásával szemben, hozzájárulva ezzel a közbeszerzések versenyképesebbé, tisztességesebbé tételéhez. A civil társadalomban rejlő potenciál ezen túl hozzájárulhat a közbeszerzési szerződések teljesítési színvonalának javulásához, a kitűzött célok eléréséhez. A mutató két olyan mechanizmust értékel, amelyeken keresztül a civil társadalom részt vehet a közbeszerzési eljárásban:

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

A mutató összefoglalása

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

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

Az átláthatóság olyan átfogó kifejezés, amely magában foglalja – többek között – az egyes közbeszerzési rendszerek, alrendszerek integritását, a közbeszerzési szabályozás és joggyakorlat – ideértve a közbeszerzési jogorvoslati rendszer – kiszámíthatóságát, a jogi szabályozók áttekinthetőségét, nyilvános elérhetőségét. A transzparencia a jogalkotás és a döntéshozatali eljárások átláthatóságát is jelenti. Mindezek mellett az ellenőrzési rendszerek átláthatóságát, azonos megközelítését, illetve a közbeszerzési adatbázisok integritását is.

Megállapítások

A II. mutató körében vizsgált tényezők és mechanizmusok alapján előzetesen és összességében megállapítható, hogy a területre vonatkozó szabályozók széleskörű nyilvánosságot biztosítanak. Ebben a körben értendő, hogy főszabályként érvényesül az eljárások nyilvánossága, amely elviekben a legszélesebb körű versenyt és az átláthatóságot szolgálja. A Kbt. tételes előírásai biztosítják, hogy a

gazdasági szereplők hozzáférjenek az információkhoz, másrészt információt kapjanak az ajánlatok bontásáról, majd az ajánlatok értékeléséről, ezáltal az ajánlatkérők közpénzek odaítélésére vonatkozó döntései ellenőrizhetőek legyenek.

A nyilvánosság körében kiemelendő az is, hogy a legszélesebb körű versenyt biztosító, nyilvános meghirdetéssel induló eljárások aránya az elmúlt években tartósan magas volt Magyarországon. A 2022-es évben az eljárások számát tekintve az összes eljárás 87,7%-a nyilvános meghirdetéssel indult.

A kizárólag szigorú feltételek mellett alkalmazható – a nyilvánosságot nélkülöző – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárástípus alkalmazása a fenti trenddel megegyezően rendre nagyon alacsony szintet mutat és elhanyagolható hányadát tette ki a hazai közbeszerzéseknek: 2022-ben nemzeti eljárásrendben hirdetmény nélküli eljárások aránya az összes eljárás számának 1%-a, míg uniós eljárásrendben 2,5%-a volt.

A közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférés, mint a közbeszerzések nyilvánosságának kézzelfogható, mérhető aspektusa, megvalósul. A közbeszerzési eljárás jogi keretek és szabályok egyértelmű rendelkezései ellenére sem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanakkor azokat a gyakorlatban tapasztalható káros folyamatokat, amelyek az egy eljárásra vetített ajánlatok számának csökkenéséhez vezettek.

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

Az Európai Bizottság által közzétett, 2021. évre vonatkozó Belső Piaci Eredménytábla szerint az ajánlatkérők által közzétett adatok alapján a közbeszerzések átláthatósága teljes mértékben megvalósul, ugyanis az ajánlatkérők minden, a jogszabályok által előírt adatot közzétesznek közbeszerzéseikről.

Az adatok elérhetősége szintjén uniós viszonylatban magas fokú nyilvánosság érvényesül, azonban a közbeszerzési rendszer átláthatósága tekintetében – mivel ez összetett és több komponensű kérdés – a kérdőíves felmérés válaszadói és a civil szervezetek is árnyaltabb, egyben kritikusabb képet fogalmaztak meg.

Annak elismerése mellett, hogy uniós viszonylatban a nyilvánosságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletesek, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatok nyilvánosak, kritikaként fogalmazódott meg mind a kérdőíves válaszadók körében, mind a civil szervezetek részéről, hogy többnyire nem léteznek integrált adatbázisok a közbeszerzések terén, amely következtében “széttörözött adatok állnak rendelkezésre, túl sok hatóságnál, ráadásul nem azonos módszertan szerinti nyilvántartással”.

Mindehhez hozzájárul, hogy a különböző adatbázisok korlátozott keresési funkcióval vannak ellátva, ezért az összefüggésekre szinte egyáltalán nem lehet rálátni. A

megkérdőzettek körében általános vélekedés, hogy összetett adatkeresésre jellemzően nem alkalmasak a rendszerek annak ellenére, hogy a nyilvántartott adatok mennyiségét és az adatok sokféleségét tekintve alkalmasak lennének rá.

A megkérdőzött civil szervezetek többsége kritikaként fogalmazta meg, hogy az adatbehordási problémák, helytelenül rögzített adatok nehezítik a keresést (például cégnev hibás megadása). A különböző adatbázisok összekapcsolásának, integritásának hiánya nehezíti a közbeszerzési rendszer átláthatóságát.

Végezetül a civil szféra részvételével kapcsolatos megállapítások is e mutató keretében kerülnek összegzésre. Összegzésképpen megállapítható, hogy bár történtek előrelépések az elmúlt időszakban, különösen a különböző szakmai és civil szervezetek közbeszerzésekkel kapcsolatos munkacsoportokba történő bevonása terén, az érintettek úgy vélik, hogy a civil szervezetekkel való együttműködési formáknak nem szabadna a munkacsoporti részvételben kimerülnie, hanem más fórumokat is biztosítani kellene a véleményük becsatornázására.

A II. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása

Lényeges hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
A Kbt. 115. §-a szerinti eljárásokban az átláthatóság hiánya és az összejátszások veszélye	magas	A Kbt. 115. §-a szerinti eljárások megszüntetése; helyette – általános szabályként – az eljárások meghirdetése
Széttagozott közbeszerzési adatbázisok több központi hatóságnál; strukturált adatbázisok hiánya és korlátozott keresési funkciók	magas	Adatformátumok egységesítése annak érdekében, hogy az adatok automatikusan – adattisztítás nélkül – integrálhatók legyenek; adatkapcsolások megteremtése (pl. NAV, KSH); keresési funkciók javítása; hosszabb időszakra vonatkozó adatsorok elemzési lehetőségének megteremtésének lehetősége;
Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszeren (EKR) kívüli, elsősorban a központosított beszerző szervezetek által lefolytatott központosított beszerzésekről elérhető adatok korlátozottsága, a központosított közbeszerzésekben a hosszú időtartamra kötött	magas	A keretmegállapodás alapján az eljárás második részében lefolytatott eljárások adatainak hozzáférhetővé tétele, kereshetősége, a keretmegállapodástól eltérő beszerzési módszerek alkalmazása

keretmegállapodások széleskörű alkalmazás		
Társadalmi egyeztetés hiányossága a jogalkotási folyamatokban, különösen a civil szféra tekintetében, illetve az eljárások civil monitorozásának hiánya	közepes	Civil ellenőrzés megfelelő csatornáinak megteremtése, fokozottabb bevonása a közbeszerzési folyamatok monitorozásába pl. integritási megállapodás révén, a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabályok átláthatóbb kereshető, közzététele, szakmai szervezetek közvetlen megkeresése a jelentősebb jogszabály-módosítások esetén

II(a) almutató – Nyilvános konzultációt és nyomon követést lehetővé tevő környezet

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

Jogszabálytervezetek véleményezése, társadalmi egyeztetés

A jogszabályok előírják a jogszabálytervezetek előzetes megismerésének lehetőségét, szabályozzák a társadalmi egyeztetés intézményét. A vonatkozó jogszabályi előírások – lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat)³ – előírja, hogy a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben – lásd a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény – meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete, valamint az ahhoz tartozó indokolás megismerhető és véleményezhető legyen.

A társadalmi egyeztetés intézménye biztosítja, hogy az illetékes tárcák által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és

³ Lásd Jat. 19. § (2) bek.

nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezése megvalósulhasson.⁴

Hivatkozott jogszabályi rendelkezések lehetőséget nyújtanak arra, hogy a jogszabály-tervezetek, így a közbeszerzéssel összefüggő jogszabálytervezetek is előzetesen mind az állami intézmények és szervezetek részéről, mind a társadalmi egyeztetésben érintett állampolgárok, szakmai és civil szervezetek részéről megismerhető és véleményezhető legyen. Előzőek betartása érdekében kontroll-funkció is beépítésre került a szabályozásba: miszerint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) évente ellenőrzi, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a 2010. évi CXXXI. törvényben meghatározott kötelezettségének eleget tesz-e. A jogi keretek tehát adottak.

A közbeszerzési területre vonatkozó szabályozók elfogadásakor, illetve a módosításakor a közigazgatás szereplőire kiterjedő közigazgatási egyeztetési formák és csatornák működnek. A Közbeszerzési Hatóság (KH) 2021. évre vonatkozó Éves Beszámolója szerint a 2021. évben 16 megkeresés jutott el a KH-hoz a különböző jogszabálytervezetek, jogszabály-módosítások, továbbá egyéb ágazati szakirányú jelentéstervezetek, jogalkalmazási segédanyagok közbeszerzési jogi szempontú véleményezésére.

A társadalmi egyeztetés terén nem ilyen jó a helyzet; mind az információk könnyebb elérhetősége, mind a tervezett változtatások kommunikálása terén vannak tennivalók.

Az elmúlt egy évben ugyan visszatért a közbeszerzések terén a jogalkotás első helyi felelőse, a területfejlesztésért felelős tárca nélküli miniszter (korábban Miniszterelnökség) ahhoz a gyakorlathoz, hogy megjelenteti honlapján a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezeteket, a közbeszerzések területén aktív civil szervezetekkel folytatott interjúk során megfogalmazódott - az előrelépés elismerése mellett - az a kritika, hogy a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetek véleményezésére biztosított rövid határidők nehezítik a megalapozott vélemény-nyilvánítást (különösen igaz ez a jelentősebb jogszabály módosításokra). Emellett a jogszabály-tervezetek fellelhetősége sem könnyíti meg a vélemények határidőben történő megtételét.

Az egyeztetési határidő általánosságban nyolc napos a jogszabály-tervezet közzétételétől számítva, ami önmagában nem kevés, ha valaki naprakészen követi a jogszabály-előkészítési folyamatokat és tudja, hogyan kell keresni a Kormány honlapján. A Kormány honlapjának főoldaláról (<https://kormany.hu>) tovább kell lépni az egyes minisztériumi aloldalra és ott szerepel csak a társadalmi egyeztetési

⁴ Lásd 2010. évi CXXXI. törvény 1. § (1) bek.

almenü. Itt végig kell nézni az egyes dokumentumokat, azok ugyanis a közzététel sorrendjében kerülnek fel.

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

Kifogásként fogalmazódott meg a civil szektor képviselői részéről egyrészt, hogy a közbeszerzési törvénymódosítási folyamatok általában, kevés kivételtől eltekintve nélkülözik a civil szféra szereplőivel történő konzultációt, másfelől, hogy nem történik visszacsatolás a módosítások hatásáról. Hiányosságként jelölték meg azt is, hogy nem csak a civil szektor, de az üzleti szféra számára sem átlátható és kiszámítható, hogy mikor kerül sor törvénymódosításra, illetve sok esetben egy javaslat elutasításának az indokára sem derül fény.

A kérdéskör kapcsán kifogásként merült fel továbbá, hogy előfordul, hogy lényeges, a közbeszerzéseket érintő módosítási javaslatok nem közbeszerzési tárgyú jogszabály-módosításokban kerülnek megvalósításra. Így például a FAKSZ intézmény megszüntetésére, illetőleg részlegesen az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységgel történő helyettesítésére vonatkozó módosítások az építési beruházások rendjéről szóló törvény tervezetében kerültek elhelyezésre.

Közbeszerzési tematikájú képzések, oktatások

A folyamatosan változó európai uniós és hazai közbeszerzési környezetben rendkívül fontos, hogy a közbeszerzésekkel foglalkozó szakemberek ismeretei naprakészek maradjanak, amelyet a FAKSZ-ok tekintetében támasztott kötelező képzési, továbbképzési feltételek támogatnak. A kötelező továbbképzések fontossága – figyelembe véve a közbeszerzési szakemberekre vonatkozó európai kompetenciakeretben rögzítetteket (ProcurCompEU⁵) – a jövőben várhatóan tovább nő, mivel az Európai Unió stratégiai jelentőséggel kívánja felruházni a közbeszerzői szakmát, és alkalmassá kívánja tenni a jövőbeli kihívásokra. A kötelező képzések, továbbképzések kiterjesztésre kerülhetnének az integritásra vonatkozó ismeretekkel, amely elősegíthetné az átláthatóság fokozására irányuló célkitűzések megvalósítását. A közbeszerzési szakmaiság – a szakmai szervezetek álláspontja szerint – általánosságban is támogatja a hatékony, transzparens közbeszerzéseket.

A nyilvánosság és a közbeszerzések átláthatósága erősítésének kézenfekvő eszköze a közbeszerzésben érintett szereplők tudásbázisának növelése, illetve korszerű információkkal történő ellátása, a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok, jogszabály-módosítások és az irányadó joggyakorlat megismertetése révén. A

⁵ [ProcurCompEU – európai kompetenciakeret közbeszerzési szakemberek számára \(europa.eu\)](http://europa.eu)

Közbeszerzési Hatóság fontos szerepet tölt be ezen a téren, tekintettel arra, hogy évtizedek óta kiemelt feladatának tekinti a közbeszerzés szereplőinek képzését, oktatását. Jóllehet kifejezetten a civil szervezeteknek szóló programok nincsenek, a képzések, konferenciák a civilek részére is nyitottak, bárki számára elérhetőek. A Közbeszerzési Hatóság 2021. évről szóló Éves Beszámolójában foglalt adatok szerint a KH 2021. évben mintegy 2500 szakember tájékoztatásához, szakmai képzéséhez járult hozzá.

A közbeszerzési szakértőket tömörítő KÖSZ is rendszeresen szervez a hazai és az európai uniós közbeszerzési aktualitások, joggyakorlat és az ellenőrzési gyakorlat tárgyában közbeszerzési képzéseket, konferenciákat. A különböző felsőoktatási intézmények szakirányú közbeszerzési továbbképzései (közbeszerzési szakjogász-, közbeszerzési menedzser-, közbeszerzési tanácsadó) is jelentős mértékben hozzájárulnak a közbeszerzési szakma kialakulásához, a magas szintű közbeszerzési szaktudás megszerzéséhez.

A különböző, piaci alapon működő oktatás-szervező cégek szintén aktívak a közbeszerzési tematikájú képzések szervezésében. Ezek a rendezvények mindenki, így a civil szféra képviselői számára is nyitottak és a tudásmegosztás, tapasztalatcsere, a hazai és külföldi jó gyakorlatok megosztásával hozzájárulnak a közbeszerzések színvonalának növeléséhez. Mindez és a közbeszerzések átláthatóságának erősítéséhez.

Előrelépés a civilek bevonásában

A civil szféra jelzéseinek figyelembe vétele és intézményesített bevonásának terén az elmúlt időszakban, 2022 őszétől komoly előrelépések történtek. Ebben a körben kiemelendő, hogy a civilek képviselői, delegált szakértői több, a közbeszerzési rendszer hatékonyságának javítását célzó munkacsoportban, tanácsadó testületben is képviseltetik magukat. Így például a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer (Keretrendszer vagy teljesítménymérési keretrendszer)⁶ eredményeit összefoglaló jelentés kialakításában is. A Keretrendszer létrehozásában – a Kormány hivatkozott határozatban foglaltaknak megfelelően – részt vettek a nyílt pályázati felhívás keretében kiválasztott, a hazai közbeszerzések területén tevékenykedő független, nem kormányzati szervezetek delegáltjai, és független közbeszerzési szakértők.

Előre mutató az is, hogy az Integritás Hatóságot megalapító, Eufetv. által a Hatóság mellett működő független elemző, javaslattevő és véleményező fórumként létrehozott Korrupcióellenes Munkacsoport tagjai közül 10 fő nem kormányzati szervek, így többek között civil szervezetek delegáltjai közül kerül ki.

⁶ Lásd a Kormány 2022 szeptemberében elfogadott 1425/2022. (IX. 5.) Korm. határozatát, amely a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozását tűzte ki célul.

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

Az almutató az állampolgárok közérdekű információhoz való hozzáférési jogát vizsgálja.

Közbeszerzésre vonatkozó szabályozói keret elérhetősége

A közbeszerzésre vonatkozó szabályozók, így a közbeszerzés jogi keretei mindenki számára ingyenesen hozzáférhetőek. A jogszabályokat (az önkormányzati rendeletek kivételével) a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A Magyar Közlöny számai a <https://magyarkozlony.hu> oldalon térítésmentesen elérhetőek. Túl ezen a tájékozódást és a jogalkalmazók munkáját segíti, hogy a Közbeszerzési Hatóság honlapján (www.kozbeszerzes.hu) a legfontosabb közbeszerzési tárgyú jogszabályok összegyűjtve is megtalálhatók, ideértve az európai uniós közbeszerzési szabályozókat is. A KH honlapján nem csak a közbeszerzési törvény hatályos változata, de a korábbi verziók is elérhetőek, segítve ezzel is a megfelelő jogalkalmazást és jogkövetést.

A közbeszerzési politika alakulására ható tényezők, ideértve a mindenkori támogatáspolitikai szempontokat, a hivatalos fórumokon, hivatalos portálokon (így különösen a www.palyazat.gov.hu oldalon) ugyancsak elérhetőek.

A www.palyazat.gov.hu portálja az európai uniós forrásra pályázatot benyújtókat és a nyilvánosságot információkkal látja el többek között az elérhető pályázatokról, fejlesztési programokról, az egyes operatív programok intézményrendszeréről (ideértve az irányító hatóságokat és közreműködőket), a támogatott projektekről és az e-ügyintézésről. Külön kiemelendő, hogy az „Átláthatóság, közérdekű bejelentések” menüpontban tájékozódni lehet az összeférhetlenséggel kapcsolatos és egyéb témájú közérdekű bejelentésekről, illetve a lezárt szabálytalansági eljárásokról. Hiányosság ugyanakkor, hogy a közérdekű bejelentések nyilvántartásából a bejelentés rövid bemutatására szolgáló adatok hiányoznak.

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

Közbeszerzési eljárások elérhetősége

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

Amint arról a II. mutató összefoglalójában már szó esett, Magyarországon évek óta tartósan magas a nyilvános meghirdetéssel – tehát hirdetménnyel – induló közbeszerzési eljárások aránya (ez az összes közbeszerzési eljárás közel 90%-át jelenti a lefolytatott eljárások számát alapul véve).

A közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó különböző típusú hirdetmények teljes körűen és elektronikusan, ingyenesen elérhetőek egyrészt a Közbeszerzési Értesítőben⁷, amely a Közbeszerzési Hatóság Hivatalos Lapja, illetve az EKR felületén.⁸ A Közbeszerzési Értesítőben nem csak a nemzeti, hanem az uniós hirdetmények is megjelennek (utóbbiak tájékoztató jelleggel), azonban az uniós hirdetményeket hivatalos közlésére az Európai Unió Hivatalos Lapja kiegészítésében (Tenders Electronic Daily), a hirdetmények elektronikus napilapjában kerül sor.

A Közbeszerzési Hatóság gondoskodik a Közbeszerzési Értesítő szerkesztéséről, melyben hivatalos és hiteles változatban, elektronikus úton közzétételre kerülnek a hazai közbeszerzési, koncessziós és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos hirdetmények. A Közbeszerzési Értesítő 2017 februárjától az év valamennyi munkanapján megjelenik. 2021-ben 254 lapszám került közzétételre a Közbeszerzési Hatóság honlapján. A kiadvány elérhető továbbá a Napi Közbeszerzés mobil applikáción keresztül is.

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

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

Ugyanakkor korlátozottan érvényesül a nyilvánosság – a szabályozási sajátosságokból adódóan – a hirdetmény nélküli eljárások esetében. A II. mutató összefoglalása keretében ugyanakkor utaltunk a jogalaphoz kötött hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások marginális arányára, amelyben minden bizonnyal nagy szerepet játszik:

- a Közbeszerzési Hatóság hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások kapcsán végzett ellenőrző tevékenysége,⁹
- a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárási jogalapok tekintetében érvényesített szigorú Közbeszerzési Döntőbizottsági (KDB) joggyakorlat, továbbá

⁷ <https://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/>

⁸ <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eljarasok/lista>

⁹ Kbt. 103. §

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

Kbt. 115. § szerinti meghirdetés nélküli eljárás

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

A 2020-as törvénymódosítás¹⁰ következtében visszaszorult a Kbt. 115. § szerinti eljárások alkalmazása, 2022-ben így is 1043 db ilyen eljárást folytattak le a kiírók, 118,1 Mrd Ft értékben, amely a nemzeti eljárásrendben lefolytatott építési beruházások értékének 26,3%-át jelenti. Az említett törvénymódosítás 2021. február 1-től nem teszi lehetővé az eljárásfajta alkalmazását akkor, ha a beszerzés részben vagy egészben uniós forrás felhasználásával valósul meg. Az uniós forrásfelhasználás körében – a pénzügyi korrekciók elkerülése érdekében – a transzparenciát növelő intézkedés került bevezetésre, mely már nem teszi lehetővé, hogy az építési beruházás beszerzésére nyilvános meghirdetés nélkül induló eljárás keretében kerüljön sor.

Ami a kérdőíves válaszadók körében megfogalmazott kritikákat illeti a 115. § szerinti eljárásokkal kapcsolatban: vannak olyan vélekedések, melyek szerint nem "igazi közbeszerzés" valósul meg ilyenkor, mert eleve irányított módon kéri fel az ajánlatkérő az ajánlattevőket úgy, hogy már határozott elképzelésük van arról, hogy kivel szeretnének szerződni. A véleményezők egy része a Kbt. 115. § szerinti eljárások kivezetését szorgalmazza részben az előzőek okán, részben amiatt, hogy érezhetően sokkal élénkebb a verseny ott, ahol akár az ajánlatkérő döntése okán, akár uniós támogatás miatt hirdetménnyel indul az eljárás.

A Kbt. 115. § szerinti eljárások alkalmazása a részekre bontási tilalom alkalmazása szempontjából is nagyobb eséllyel eredményez szabálytalan megoldásokat (az eljárás csak a nettó háromszázmillió forintos értékhatár eléréséig írható ki), illetve az

¹⁰ Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvényt

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

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

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

A fentieket összegezve felülvizsgálatot igényel a Kbt. 115. §-ával kapcsolatos szabályozás; javasolt megfontolni az eljárás teljes megszüntetését vagy az alkalmazására vonatkozó feltételrendszer átalakítását (például kötelező meghirdetés, mikro- és kisvállalkozások részére való fenntartás mellett). Az átalakítás irányainak meghatározása további elemzéseket igényel.

Közzétételi kötelezettségek a nyilvános közbeszerzési eljárások esetében

Megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárások teljes folyamata – az eljárások tervezésétől és megindításától kezdődően a szerződés teljesítésével, illetőleg annak módosításáig bezárólag – követhető a nyilvánosság számára.

Az ajánlatkérők a költségvetési év elején – a központi beszerző szervek kivételével – legkésőbb március 31. napjáig éves összesített közbeszerzési tervet (közbeszerzési terv) készítenek az adott évre tervezett közbeszerzéseikről. A közbeszerzési tervek nyilvánosak, azok az EKR felületén elérhetőek.

Az EKR-ben kötelesek az ajánlatkérők közzétenni – többek között – a következő

információkat is:¹¹

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

Az átláthatóság érdekében a jogalaphoz kötött hirdetmény nélküli tárgyalásos (Hnt.) eljárásokkal összefüggésben is bővültek a közzétételi kötelezettség alá eső, nyilvános adatok. Így nyilvános a Közbeszerzési Hatóságnak a Hnt. eljárásokkal kapcsolatban hozott, indokolással ellátott döntése az eljárás jogalapjáról.

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

A közbeszerzési eljárásokat lezáró szerződések könnyebb kereshetősége és az átláthatóság érdekében indította el a Közbeszerzési Hatóság 2018-ban a CoRe szerződésnyilvántartó rendszert. A rendszerben megtalálhatók a 2018 óta közbeszerzési eljárás keretein belül kötött szerződések leíró adatai, valamint a szerződések PDF-formátumban.

Összességében megállapítható, hogy az említett honlapokon közzétett információk révén elérhetőek a közbeszerzési eljárások adatai azok különböző fázisaiban, beleértve a meghirdetett eljárások esetében a teljeskörűen biztosított adatokhoz való hozzáférést és az eljárásban való részvételt.

Egységes adatbázis hiánya

Annak elismerése mellett, hogy a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatok a nyilvánosak és széles körben hozzáférhetőek az érdeklődők számára, mind a kérdőíves válaszadók, mind az interjú keretében megkérdezett civil szervezetek jellemző kritikaként fogalmazták meg, hogy a különböző adatbázisok – ez igaz mind az EKR, mind a KH és KDB nyilvántartásaira – korlátozott keresési funkciókkal ellátottak, amelyek a mélyebb összefüggések vizsgálatára szinte egyáltalán nem biztosítanak lehetőséget. A strukturált adatkeresésre és feldolgozására jellemzően nem alkalmasak a rendszerek annak ellenére, hogy a nyilvántartott adatok mennyiségét és az adatok sokféleségét tekintve alkalmasak lennének rá.

¹¹ Lásd Kbt. 43. (1) bek.

Eredményként ismerték el az érintettek az eredménytájékoztatók tömeges letölthetősége érdekében megvalósított fejlesztéseket, de más dokumentumok (így például a közbeszerzési szerződések vagy más hirdetménytípusok) esetében ez a lehetőség továbbra sem biztosított.

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

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

Központosított beszerzési körbe vont beszerzések

A megkérdezett civil szervezetek hiányosságként és integritási kockázatként jelölték meg a központi beszerző szervezetek által az EKR-n kívül lefolytatott eljárások esetén azt a körülményt, hogy az ezen eljárások második részében megvalósított beszerzési igényekről (versenyújranyitások és közvetlen megrendelések) nem, vagy csak korlátozott adatok érhetőek el. A központi beszerző szervek által a központosított körbe vont beszerzési tárgyak megvalósítására tipikusan (adott esetben a dinamikus beszerzési rendszerek keretében) megkötött keretmegállapodásos eljárások gyakorlata felülvizsgálatot igényel.

A keretmegállapodásos eljárások hosszabb időre (a központi beszerző szerv döntése függvényében) tipikusan 2–4 évre bezárják a közbeszerzési piacot: csak a keretszámnak megfelelő számú ajánlattevő adhat ajánlatot a konkrét beszerzési igények tekintetében. A központosított beszerzési körbe vont beszerzések jellemzően nagyértékűek, ezáltal eleve korlátozottabb az azokon részvételre képes ajánlattevők köre. További vizsgálatokat igényel, hogy mi az oka annak a jelenségnek a központosított közbeszerzési eljárásokban, hogy számos beszerzési tárgy esetén nagyszámú közös ajánlattevőt tömörítő konzorciumok nyújtanak be ajánlatokat. A korábban említett Közbeszerzési Keretrendszer vizsgálni kezdte a központosított közbeszerzések hatékonyságát is; javasolt ezen vizsgálatok eredményét is figyelembe venni a későbbiekben.

Egyajánlatos eljárások

Annak ellenére, hogy – amint az fentebb bemutatásra került – a közbeszerzési eljárások döntő többsége nyilvános nyílt eljárás keretében valósul meg Magyarországon, közismert problémát jelent az egyajánlatos eljárások magas aránya. Az ennek orvoslására bevezetett intézkedések hatékonyságának vizsgálata további elemzéseket igényel. Így különösen az, hogy a kötelező jelleggel alkalmazott

előzetes piaci konzultációk lefolytatására meghatározott minimális határidők (a konzultáció megvalósítására az EKR-ben kialakított eljárási kereteket is figyelembe véve) mennyiben elegendő az érdeklődő gazdasági szereplők számára ahhoz, hogy bekapcsolódjanak a folyamatba, illetve mennyiben hasznosulnak az így jelzett észrevételek (különösen a beszerzés tárgya, a műszaki tartalom és a későbbi eljárás részvételi feltételeit illetően).

A javuló statisztikai adatokat illetően fontosnak tűnik annak vizsgálata, hogy az valódi verseny eredménye-e (azaz mennyiben kerül sor ténylegesen versenyző ajánlatok, és mennyiben a szakzsargonban csak „támogató ajánlat”-nak titulált ajánlatok benyújtására). Ugyancsak elemzéseket igényelhet az egyajánlatos eljárások elkerülése érdekében az arra kötelezett ajánlatkérők által közzétett intézkedési tervek tartalma, hatásossága.

A piaci szereplők bizalma

A fentiek különösen amiatt is jelentősek, mert a megfelelő közbeszerzési működés feltételezi a piaci szereplők bizalmának újraépítését. Ez értelemszerűen nem valósulhat meg egyik napról a másikra, de fontos, hogy a gazdasági szereplők érzékeljék az ajánlatkérői erőfeszítések hitelességét.

Az ajánlattevői bizalom építése érdekében tett lépésként lehetne értékelhető, ha az EKR, illetve az egyéb elektronikus rendszerek (az előzetes piaci konzultációra is kiterjedően) biztosítanák azt, hogy az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát megelőzően az érdeklődő gazdasági szereplők köre ne váljon ismertté az ajánlatkérők számára. Az interjúk során felmerült, hogy előfordult az, hogy akár az ajánlatkérő, akár a feltehetően az ajánlatkérőtől kiszivárgott adatok alapján egy konkurens gazdasági szereplő megkereste az ajánlattevőt, hogy ne induljon a közbeszerzési eljárásban.

II(c) almutató: Közvetlen társadalmi részvétel

Ez az almutató azt értékeli, hogy

- i) a törvények, rendeletek és politikák milyen mértékben teszik lehetővé a polgárok részvételét a konzultáció, a megfigyelés és a nyomon követés tekintetében, és*
- ii) a kormányzat elősegíti-e és megteremti-e a nyilvános konzultáció és a közbeszerzések nyomon követésének lehetőségét.*

Civilek bevonása

A hazai közbeszerzési szabályozók nem tartalmazzak olyan kifejezett eszközöket, amely az állampolgárok, vagy civil szervezetek közvetlen részvételét biztosítanák a közbeszerzési eljárásokban, legyen szó akár az eljárások előkészítéséről, akár lefolytatásának figyelemmel kíséréséről.

Amint a jelen mutató 11(a) almutatója körében részletesen kifejtésre került, előrelépés tapasztalható a civil szervezetek közbeszerzési munkacsoportokba való bevonása terén, (lásd részletesen 18. oldal: „A civil szféra jelzéseinek figyelembe vétele és intézményesített bevonásának terén az elmúlt időszakban, 2022 őszétől komoly előrelépések történtek. Ebben a körben kiemelendő, hogy a civilek képviselői, delegált szakértői több, a közbeszerzési rendszer hatékonyságának javítását célzó munkacsoportban, tanácsadó testületben is képviseltetik magukat.”), ám ez nem azt jelenti, hogy az állampolgári részvétel az egyes közbeszerzési eljárásokban biztosított lenne.

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

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

A KÖSZ delegáltjai például nem csak a már említett munkacsoportok (lásd Közbeszerzési Keretrendszer, Korruptióellenes Munkacsoport) tagjaiként képesek a közbeszerzési folyamatokra hatást gyakorolni, véleményt formálni, hanem a KÖSZ által jelölt tag – a FAKSZ testület delegáltjaként – a Közbeszerzések Tanácsának is tagja.

Itt kell megjegyezni, hogy a KH keretében működő Közbeszerzések Tanácsa munkájában további szakmai szervezetek is részt vesznek: a munkáltatók országos érdekképviselői és az országos gazdasági kamarák – köztük a Magyar Agrár, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara – által kijelölt három személy útján, illetve a Magyar Mérnöki Kamara elnöke és a Magyar Építész Kamara elnöke által közösen kijelölt további egy személy útján.

A KÖSZ-nek ezen túl a KH-val kötött együttműködési megállapodás keretében is lehetősége van – többek között – a gyakorlati szempontok becsatornázására a KH által kialakított egyes jogalkalmazást elősegítő anyagokba, és emellett törekszik az

aktív részvételre a közbeszerzési jogalkotási folyamatokban véleményformálás révén.

Integritási megállapodások

A közbeszerzési szabályozás nem szól ugyan az integritási megállapodásokról – megjegyezzük, hogy néhány évvel ezelőtt volt szabályozási kísérlet rá – azonban nem tiltott, hogy a felek független külső szakértővel, monitorral monitoroztassák az adott közbeszerzési eljárást. Az integritási megállapodás egy olyan háromoldalú – az ajánlatkérő, az ajánlattevők, valamint egy független monitor közötti – megállapodás, amelyet egy konkrét közbeszerzési eljárás monitorozására kötnek a felek. Célja a közbeszerzési eljárás átláthatóságának, a verseny tisztaságának az elősegítése, valamint az állampolgárok bevonása a közpénzek elköltésének a nyomon követésébe. Az integritási megállapodások a meglévő hatósági ellenőrzések mellett antikorrupciós hatással is bírnak, és hozzáadott értéként megerősíthetik a társadalom bizalmát a közbeszerzésekben. Az állampolgári ellenőrzés egy lehetséges módozata lehet tehát az integritási megállapodás kötése.

Magyarországon a Transparency International Magyarország vett részt ilyen megállapodásokban és monitorozott eljárásokat. Az „Integritási Megállapodások – Civil ellenőrzési mechanizmusok az uniós alapok védelméért” elnevezésű kísérleti projekt¹² keretében 11 uniós tagállamban 18 uniós forrásból finanszírozott beruházást monitoroznak független monitorok. Magyarországon a Transparency International Magyarország az M6-os autópálya Bóly-Ivándárda, országhatár közötti szakasz megvalósítását célzó beruházást, valamint „A VTT Felső-Tisza árvízvédelmi rendszerének kiépítése, Tisza-Túr tározó” tárgyú beruházást monitorozta.¹³

Javasolt az integritási megállapodások szélesebb körben történő alkalmazása a közbeszerzési eljárásokban.

Elektronikus bontás a közbeszerzési eljárásokban

A közbeszerzési eljárásokban beérkezett ajánlatok felbontása az EKR rendszerben történik elektronikusan és automatikusan. A papír alapon történő közbeszerzési eljárásokat felváltó elektronikus úton történő közbeszerzések térnyerése óta – az ún. bontási eljárás megszűnt – “külső” megfigyelő részvételére nincs lehetőség a közbeszerzési eljárások e fázisában. Ez azt jelenti, hogy nem csak civil megfigyelőre, de a közbeszerzési eljárásban nem részes egyéb szereplő részvételére sincsen mód. Az ajánlatok felolvasólapjai automatikusan ismertté válnak az eljárás szereplői

¹² https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

¹³ <https://transparency.hu/kozszektor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/eu-s-finanszirozasu-projektek/>

számára, akik innen megismerhetik az eljárás többi szereplőjét és az értékelési szempontok szerinti megajánlásait. A fentiek fényében és a kérdőíves felmérés keretében is felmerült, hogy nem igazolt a közbeszerzési szereplők számára az ajánlattételi határidő és a bontás közé beiktatott – az EKR esetében két órányi időtartamú – várakozási idő szükségessége. A Kbt. alapján lehetséges lenne ennek elhagyása, és amennyiben az elektronikus közbeszerzési rendszerek (különösen az EKR) működtetésének tapasztalatai nem támasztják alá az ellenkezőjét, indokolt lenne az ajánlatokat az ajánlattételi határidő lejáratának időpontjában felbontani (amint az történt korábban, az elektronikus közbeszerzés bevezetését megelőzően).

Közbeszerzési Anonim Chat

A polgárok és a civilek közbeszerzési eljárások feletti kontrolljának lehetséges platformja a KH által működtetett Közbeszerzési Anonim Chat (KAC).

A Közbeszerzési Hatóság által 2020-ban újjára indított információs csatorna lehetőséget biztosít arra, hogy a Hatóság munkatársaival bárki, név nélkül osszon meg információkat vélt vagy valós közbeszerzési jogsértések tekintetében. A KAC lehetőséget biztosít arra, hogy az állampolgárok anonim módon jelezhessék a KH munkatársai felé a vélelmezett közbeszerzési jogsértéseket. A KAC zárt felületként működik a Közbeszerzési Hatóság elmondása szerint és csak a saját kijelölt szakembereik férnek hozzá a beszélgetésekhez. A KAC-ra a 2021. január 1-jétől 2021. december 31-ig tartó időszakban mindösszesen 33 bejelentés érkezett¹⁴.

A kérdőíves felmérésre válaszolók körében nem volt olyan válaszadó, aki bejelentést tett volna a KAC felületén. Ennek részben oka lehet az, hogy a válaszadók nem bíznak az anonimitásban, illetve abban, hogy a bejelentésre történik intézkedés. Az interjúk kapcsán felmerült, hogy javasolt lenne, hogy a KH adjon rendszeresen tájékoztatást a bejelentésekről és az azok kapcsán tett intézkedésekről.

Jogorvoslati kérelem

Előzőken túl a Kbt. lehetőséget biztosít arra, hogy a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt jogorvoslati kérelmet nyújtson be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz [Kbt. 148. § (2) bek.]. Alternatív jogorvoslatként, az előzetes vitarendezés is nyitva áll a kamarák számára az említett dokumentumok kapcsán [Kbt. 80. § (1) bek. b) pont].

¹⁴ Forrás: a Közbeszerzési Hatóság 2021. évről szóló Éves Beszámolója.

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

MAPS 12. mutató: Az ország hatékony ellenőrzési és audit rendszerekkel rendelkezik

A mutató összefoglalása

A mutató célja a belső és külső ellenőrzések minőségének, megbízhatóságának és időszerűségének meghatározása. A mutató keretében meg kell vizsgálni továbbá az ellenőrzések hatékonyságát. E mutató alkalmazásában a „hatékonyság” az ellenőrzést végzők által tett megállapítások és javaslatok végrehajtásának gyorsaságát és alaposágát jelenti.

Megállapítások

Az alább hivatkozott jogszabályok meghatározzák a közbeszerzésekhez is kapcsolódó ellenőrzési szinteket és az ehhez tartozó intézményeket. Az egyes intézmények között kiemelt együttműködések is létrejöttek. Léteznek kidolgozott, nyilvánosan elérhető módszertani útmutatók is a különböző ellenőrzési szinteken. A válaszadók véleménye szerint a legtöbb esetben a formai és a közbeszerzési jogi ellenőrzések magas színvonalon megvalósulnak. Az ellenőrzéseket végzők végzettsége és szakmai továbbképzése törvényben szabályozott. A belső és külső ellenőrzés szervezetei esetében ellenőrzést végzők függetlensége szintén törvényben szabályozott.

Általánosságban elmondható, hogy a közbeszerzések ellenőrzésének jelenlegi jogi és intézményi háttere megfelelő, lefedi a közbeszerzési rendszert, ám kitűnik az is, hogy az ellenőrző szervek nagyszámúak, az ellenőrzési gyakorlataik pedig különböznek. Az intézményi szintű széttagoltság a módszertanok és az ezekre épülő gyakorlati útmutatók sokféleségét és több, eltérő forrását eredményezi, ami a jogalkalmazók körében jelentős jogbizonytalanságot okoz, mivel nincs egységes mérce, amihez igazodni tudnának. Ezt tovább fokozzák a hazai és az európai uniós források ellenőrzése közötti különbségek.

A fennálló jogbizonytalanság szükségessé teszi a közbeszerzések ellenőrzési rendszerének holisztikus szemléletben történő vizsgálatát, és a jelenleginél sokkal egységesebb gyakorlat kialakítását, valamint a mélyebb, hatékonyabb vizsgálati elemek (elsősorban a kockázatalapú vizsgálatok) mindkét esetben történő, egységes alkalmazását.

A jogkövető magatartás támogatása, a további jogsértések megelőzése érdekében ajánlott lenne folyamatosan frissülő, az audit eredményeket, jogeseteket gyorsan lekövető módszertani útmutatók kiadása, a különböző ellenőrzési szintekhez igazodó gyakorlati példák megosztása, oktatási anyagok és képzési lehetőségek biztosítása.

A fentiekén túl a szakmai megfelelés ellenőrzésének (elsősorban a beszerzések műszaki, adott esetben speciális szociális/munkaügyi/környezetvédelmi szakértelmet is igénylő leírása vonatkozásában) hiánya, vagy nem megfelelő hatékonysága az, amit az ellenőrzési folyamat több pontján kritika ért elsősorban közbeszerzési szakemberek részéről. A fentiek tekintetében tervezzük részletesebb ajánlás megfogalmazását egy következő jelentésünkben.

A 12. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása

Lényeges hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
Kockázat alapú módszertan hiányzik az ellenőrzési folyamat több pontján	magas	A teljes ellenőrzési folyamatra alkalmazható kockázat alapú ellenőrzési módszertan kidolgozása (a legkockázatosabb projektek globális ellenőrzése)
Hazai és európai uniós ellenőrzési gyakorlat eltér	közepes	Ellenőrzési folyamat holisztikus szemléletű átgondolása, racionalizálása, feladatkörök szétválasztása
Egyes szervek módszertani/gyakorlati útmutatói nem a teljes ellenőrzési folyamat figyelembevételével kerülnek kialakításra, nem összehangoltak	közepes	Egyetlen forrású (single source of truth) folyamatosan frissülő, auditeredményeket, jogeseteket tartalmazó módszertani útmutatók a különböző ellenőrzési szintekhez igazodó gyakorlati példákkal, ennek folyamatos lekövetése oktatási anyagokkal, képzési lehetőségekkel
Közbeszerzési projektekre vonatkozó információk részlegesek és fragmentáltak	közepes	Holisztikus szemléletben tervezni az ellenőrzési információk/adatok gyűjtését - visszakereshetőség, az egyes esetek tekintetében a teljes folyamat áttekintésének lehetősége, külső és belső egyedi azonosítók bevezetése. Egy ilyen adatbázis elemzése segítené a későbbi ellenőrzéseket, módszertani útmutatók készítését is
Ellenőrzési kapacitáshiány	közepes	Ennek kezelése, illetve olyan szakemberek képzése és toborzása, vagy külső szakértőként való alkalmazása, akik szakmai tartalmi kérdéseket (pl. műszaki) is hatékonyan tudnak vizsgálni. Külső szakértők alkalmazása esetén az összeférhetetlenség vizsgálata.

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

Az almutató azt értékeli, hogy

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

A közbeszerzések ellenőrzése és intézményrendszere kapcsán több törvény és kormányrendelet is irányadó. Az államháztartás ellenőrzési rendszerét a 2011. Évi CXCV. törvény (Áht.) szabályozza. Ennek VIII. fejezete foglalkozik a közbeszerzések ellenőrzésének szabályaival. Általánosságban a külső, a kormányzati/önkormányzati és a belső ellenőrzéseket, folyamatba épített kontrollokat különbözteti meg, mint ún. védelmi vonalakat¹⁵. A védelmi vonalak között egymást erősítő szinergia hatás érvényesül. Ennek megfelelően különülnek el a felelős szervek is. A védelmi vonalak mellett fontos distinkció a támogatások forrása (hazai versus európai uniós).

Belső kontrollrendszer

Az első védelmi vonalat a belső kontrollrendszer és belső ellenőrzés alkotja. Ez valósul meg a legmélyebb szinten, azaz minden közbeszerzésre kötelezett szervezet szintjén [releváns jogszabályok: Áht., a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.), a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gtbr.)].

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

- kontrollkörnyezet,
- integrált kockázatkezelési rendszer,
- kontrolltevékenységek,
- információs és kommunikációs rendszer, és

¹⁵ Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezet. Az IIA Hármass Vonal Modellje https://iia.hu/images/dokumentumok/tudas/haromvonal_hu.pdf

- nyomon követési (monitoring) rendszer

kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért. A költségvetési szerv vezetője köteles évente értékelni a kontrollrendszer minőségét és ennek eredményét az államháztartásért felelős miniszternek elküldeni. A belső ellenőrzést végző személy munkáját a szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi. A belső ellenőrzési vezető kockázatelemzés alapján stratégiai belső ellenőrzési tervet készít a következő négy évre vonatkozóan, majd ez alapján készíti el az éves ellenőrzési tervet. Az ellenőrzés lefolytatása után az ellenőrzési vizsgálatot lefolytató személy jelentést készít, amelynek alapján intézkedési terv is készülhet. A belső ellenőrzési vezető az ellenőrzésekről nyilvántartást vezet, az eredmények megőrzéséről gondoskodik. Éves szinten éves ellenőrzési jelentést és összefoglaló éves ellenőrzési jelentést készít, mely a belső ellenőrzés éves munkájának bemutatása önértékelés alapján.

A belső ellenőrzés intézményének közbeszerzési eljárásokban való direkt érvényesülése érdekében a Kbt. kifejezett szabályt is tartalmaz. Ennek értelmében (Kbt. 27. § (1) bek.) az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Tehát a közbeszerzési eljárások ajánlatkérőinek rendelkezniük kell egy, a saját szervezetük sajátosságait figyelembe vevő belső ügyrenddel, amely rögzíti a közbeszerzési eljárások belső felelősségi rendjét, ideértve a belső ellenőrzés rendjét is.

Kormányzati ellenőrzés. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A második védelmi vonal a kormányzati ellenőrzés. A kormány közbeszerzésekért felelős tagja a területfejlesztésért felelős miniszter. A jogszabályok előkészítése, a kormány közbeszerzési politikájának végrehajtása, illetve a közbeszerzések ellenőrzése, engedélyezése tartozik felelősségi körébe. Feladatellátását a Miniszterelnökség kijelölt szervezeti egységei útján látja el (közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár - KFF, illetve a fejlesztési programok végrehajtásáért felelős helyettes államtitkárok)¹⁶. A kormányzati ellenőrzés ellenőrzött szervtől független, elsősorban a közpénzek felhasználását, nemzeti vagyonnal való gazdálkodást vizsgáló ellenőrzési vagy tanácsadói tevékenységet takar. Ezen ellenőrzési feladatok felelőse a KEHI. [releváns jogszabály: a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet]. A KEHI a miniszterelnök irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Ellenőrzési tevékenységét utóellenőrzésként végzi, melyre éves tervet állít fel, amit a Kormány hagy jóvá. Az ellenőrzéseket adatbekérés, vagy helyszíni vizsgálat

¹⁶ Miniszterelnökség adatszolgáltatás Integritás Hatóság részére

keretében végzik. Az ellenőrzés lezárása után a KEHI ellenőrzési jelentést készít, amely rövid, tömör értékelést is ad az eredményekre és hiányosságokra vonatkozóan. Ez alapján az ellenőrzött szerv vezetője köteles intézkedési tervet készíteni, és azt utánkövetni. A KEHI ellenőrzési jelentései az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 27. § (5) bekezdése szerint döntéselőkészítő adatnak minősülnek, így tárgyakat, tartalmukat, megállapításait, esetleges ajánlásokat, illetve ezek hasznosulását nem lehet ellenőrizni. Ez alapján az Integritás Hatóság felkérésére sem adtak, még összefoglaló jelleggel sem információt munkájukról. A KEHI az elmúlt években a KDB előtt hivatalból jogorvoslati eljárást tevékenységével összefüggésben gyakorlatilag nem kezdeményezett.

Magyar Államkincstár

A Magyar Államkincstár [releváns jogszabály: Áht., 1303/2013/EU rendelet] ellenőrző tevékenysége a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv ellenőrzésére terjed ki, ahol elsősorban a könyvvezetést, költségvetési beszámolót, adatszolgáltatások teljesítését vizsgálja. Az európai uniós források felhasználásnak ellenőrzése során igazoló hatóság funkciót is ellát, amely alapvetően pénzügyi elszámolás ellenőrzését, megfelelőségét foglalja magában.

Állami Számvevőszék

A külső ellenőrzési feladatokat az Állami Számvevőszék (ÁSZ) [releváns jogszabály: Áht., az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ tv.)] látja el (bizonyos, a törvény által meghatározott esetekben külső ellenőrzést végezhet a Magyar Államkincstár is). Az ÁSZ az Országgyűlésnek alárendelt, de egyéb szervezettől független. Jogosult az első és második védelmi vonal szerveit is ellenőrizni. Tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi. Az ellenőrzések szakmai szabályait, módszertanát maga alakítja ki, melyeket publikál. Az ellenőrzések outputja minden esetben egy jelentés, ami tartalmazza a feltárt tényeket, és az ehhez kapcsolódó megállapításokat, javaslatokat is. Ezt az ellenőrzött szervezet vezetője részére juttatják el. A jelentések nyilvánosak, de bizonyos esetekben ezt korlátozhatják (minősített adatok védelme). A jelentés alapján az ellenőrzött szerv vezetője köteles intézkedési tervet összeállítani. A tervben foglaltakat az ÁSZ ellenőrizheti.

Az Integritás Hatóság információkérésére az ÁSZ tájékoztatásul közölte, hogy 2022. évben közbeszerzési tárgykörben ellenőrzést nem folytatott le, így erre vonatkozó tapasztalatairól nem tud beszámolni. Az ÁSZ hivatalbóli eljárást a KDB előtt az elmúlt években nem kezdeményezett. Az ÁSZ válaszlevelében kiemelte, hogy megkezdte a stratégia, az ellenőrzési módszertanok megújítását, amelynek célja a korábbiaktól eltérő megközelítésű, mélyebb tartalmú és eljárású ellenőrzések lefolytatása. Ennek keretében az ÁSZ a jövőben - a Közbeszerzési Hatósággal együttműködve - a

beszerzési folyamatok ellenőrzésére, így a közbeszerzések vizsgálatára is hangsúlyt fog helyezni, a szabályos és hatékony közpénzfelhasználás biztosítását és a visszaélések megelőzését szolgáló keretrendszerek kialakítása érdekében.

Az ÁSZ országgyűlési beszámolóiban évről évre – ellenőrzési tapasztalatain alapuló – felvetéseket fogalmaz meg az Országgyűlés számára, melyek az ellenőrzési tapasztalatok rendszerszintű összegyűjtésével hozzájárulhatnak egyes közpénzügyi területek további fejlesztéséhez, kockázatai csökkentéséhez¹⁷. A felsoroltakon kívül a Magyarország 2022. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2021. évi LXXXIX. törvény is tartalmaz olyan pontot, amely a második és a harmadik védelmi vonal koordinációját erősíti (kormányhivatalok a törvényességi felügyeleti hatáskörükben a kincstári ellenőrzés eredményétől függően kezdeményezhetik a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az ÁSZ-nál)¹⁶.

Gazdasági Versenyhivatal

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) autonóm államigazgatási szervként főként versenyfelügyeleti feladatokat lát el. Ha az ajánlatkérő tisztességtelen piaci magatartást vagy versenykorlátozást észlel, vagy feltételez, azt köteles jelezni GVH felé. Ha a közbeszerzésekért vagy az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a szerződések közbeszerzési-jogi ellenőrzése során törvénysértést észlel, a minősített adat kivételével jogosult a GVH-nak átadni az érintett közbeszerzés révén rendelkezésre álló bármely adatot. A GVH-nak több, a közbeszerzések ellenőrzési területén aktív szervezettel van együttműködési megállapodása, illetőleg több, az Integritás Hatóságnak nyújtott adatközlésben szerepelt arra vonatkozó információ, hogy szignalizáció történt a GVH irányába (a 2022. évben – a KFF részéről az általa ellenőrzött közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben például 126 esetben), azonban ezek eredményéről az érintettek általában nem tudtak beszámolni.¹⁸

Támogatásokat Vizsgáló Iroda

A Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésének központi koordináló szerve. Feladatát a Miniszterelnökség Fejlesztéspolitikai Szolgáltatásokért Felelős Helyettes Államtitkárának felügyelete alatt látja el.

Közbeszerzési Hatóság

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

¹⁷ Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2021. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére

¹⁸ Miniszterelnökség adatszolgáltatás az Integritás Hatóság részére

A KH ellenőrzési tevékenységének elemei:

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

A hirdetmény-ellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített, többlépcsős ellenőrzési rendszer fontos eleme. Célja, hogy a hirdetmények a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelően kerüljenek kitöltésre, koherens tartalommal és az adott hirdetmény feladására vonatkozó határidők betartásával jelenjenek meg. A kötelező hirdetményellenőrzési tevékenység kiterjed az eljárást megindító hirdetményekre és azok módosítására, az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók ellenőrzésére, illetve a szerződés módosításáról szóló hirdetmények ellenőrzésére (kivéve, ha az eljárás – releváns összegű európai uniós forrás okán – a Miniszterelnökség folyamatba épített ellenőrzése mellett valósul meg). Amennyiben a hirdetmények tartalma – ellenőrzést és hiánypótlást követően – továbbra sem felel meg a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályi előírásoknak, a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzést végző szervezeti egysége jelzéssel él a KH elnöke felé, aki hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezhet.

- (2) hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások (egy szakaszból álló jogalaphoz kötött eljárások, amelyben az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről) ellenőrzése [releváns jogszabály: Kbt. 103. §]: A Kbt. 103. §-a alapján a KH ezen eljárások jogalapját fokozott szigorúsággal ellenőrzi, illetve ehhez nyilvánosan elérhető adatbázis is kapcsolódik, amelynek keretében a KH közzéteszi ezen eljárások kapcsán hozott döntéseit (lásd ehhez még a 11(b) mutató keretében írtakat). A törvényességi ellenőrzés kezdeményezése az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben történik.
- (3) A közbeszerzési szerződések módosításának és teljesítésének ellenőrzése [releváns jogszabály: Kbt., a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet]: Célja annak vizsgálata, hogy a szerződések teljesítése a közbeszerzési eljárásban közölt és arra tett ajánlatban foglalt feltételek szerint zajlik-e, illetve ha ettől eltér, akkor a

szerződésmódosítás összhangban van-e a Kbt. 141. §-ában foglaltakkal. A szerződések ellenőrzését a Közbeszerzési Hatóság jogi, műszaki és szakmai szempontok alapján végzi, figyelemmel arra, hogy a teljesítés megfelel-e a Kbt.-nek és a vonatkozó végrehajtási rendeleteknek.

Hosszú távú cél emellett a jogsértésektől való elrettentés, ugyanis jogsértés megállapítása esetén a KH elnöke a KDB hivatalból történő eljárását kezdeményezi, illetve amennyiben nem közbeszerzési természetű jogsértésre utaló jeleket fedez fel az eljárás során, szignalizáció keretében megkeresi a hatáskörrel rendelkező szervet. A szerződések teljesítésére/módosításának jogszerűségére irányuló vizsgálatok mindig hivatalból indulnak, és alapvetően négy forrása van, melyek alapján az ellenőrzés szükségességéről dönt a KH elnöke. Ezek az éves ellenőrzési terv, jogszabályban feljogosított szervek/személyek hivatalból történő kezdeményezései, a szerződés módosításáról közzétett tájékoztató hirdetések, bejelentett szerződésszegések (amennyiben feltételezhetően közbeszerzési jogsértéssel is kapcsolatosak), közérdekű bejelentések. Az ellenőrzés elsősorban iratok alapján, és elsősorban (közbeszerzési) jogi, műszaki és szakmai szempontok alapján történik. Az ellenőrzés lefolytatásáról jegyzőkönyv készül.

- (4) nyilvántartások (ajánlatkérők, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók, egyes kizáró okok tekintetében a kizáró ok hatálya alatt álló gazdasági szereplő megbízhatósága, minősített ajánlattevők, jogorvoslati határozatok) vezetése, útmutatók, állásfoglalások kiadása. Ezen feladatok csupán részlegesen és áttételesen kapcsolódnak az ellenőrzési tevékenységhez, de a teljesség céljából említésre kerültek.

A kérdőíves felmérés és interjúk pozitívként említik a Hatóság hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások és a szerződésellenőrzési munkájának magas minőségét, a hirdetményellenőrzési feladatokra ellenben több erőforrás allokálását javasolják, illetve felmerültek az ellenőrzési tevékenység mélyítésére, szigorítására vonatkozó javaslatok is. A szerződésellenőrzési feladatkör kapcsán javasolt az ellenőrzési terv összeállításánál alkalmazott kockázatelemzési módszertan további vizsgálata.

EU forrásokból megvalósuló beszerzések ellenőrzése kapcsán további szervek kapcsolódnak be az ellenőrzési folyamatba.

A hazai ellenőrző szervezetek

Az ellenőrzések végrehajtásáért a közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet, a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (KFF) és az Irányító Hatóságok felelősek. Az Irányító Hatóságok az operatív programok hatékony irányításáért és megvalósításáért, a projektek kiválasztásáért és a megvalósítás nyomon követéséért felelnek. Az Irányító Hatóságok a végrehajtás egyes

adminisztratív, pénzügyi és technikai feladatait közreműködő szervezetre (KSZ) delegálhatják a szakmai felügyelet biztosítása mellett.

Folyamatba épített ellenőrzés

Az első szintű ellenőrzés kettős [releváns jogszabály: 272/2014 (XI.- 05.) Korm. rendelet]. Az uniós forrásból megvalósuló beszerzések egy részénél folyamatba épített ellenőrzés történik, amelyet az uniós értékhatárokat elérő és meghaladó közbeszerzési eljárások, továbbá az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások esetén alkalmaznak a KFF és az Irányító Hatóságok. Utóellenőrzést pedig az uniós közbeszerzési értékhatárokat el nem érő beszerzések, továbbá a háromszázmillió forintot el nem érő építési beruházások esetén folytatnak le.

Az Irányító Hatóságok a monitoring és információs rendszer útján kockázatelemzést végeznek, illetve megkezdtek az ARACHNE adatbányászati és kockázatkezelési eszköz eredményeit is figyelembe venni. Ez utóbbi alkalmazását 2023. január 1-jétől az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) ellenőrzi. A közbeszerzési eljárás tervezésekor figyelembe kell venni az ellenőrzések időigényét, hiszen a kedvezményezett részére támogatás csak a KFF támogató tartalmú, az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványának, valamint az Irányító Hatóságok támogató nyilatkozatának a megléte esetén folyósítható.

A 2021-2027 programozási időszakban, az Irányító Hatóságok, ha megfelelő technológia rendelkezésre áll, elektronikusan is elvégezhetik a helyszíni ellenőrzéseket (a 2021-2027. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet). Kritikaként merült fel a kérdőíves felmérés és interjúk során, hogy nem érdemi, mélyebb kérdésekre is kiterjedő vizsgálat történik, inkább csupán a formai megfelelések kerülnek ellenőrzésre. A gyakorlati alkalmazás is gyakran változik. Ezzel együtt a vizsgálatok elhúzódnásának problémáját is többen kiemelték. E mögött egyrészt a hiánypótlási felhívásokhoz kapcsolódó észrevételek több körben való megküldése is ok lehet, illetve a szűkös kapacitás is vélelmezhető. A vizsgálatot végzők függetlensége nem feltétlenül biztosított ezen a szinten. Az ex ante vizsgálat esetében – időigénye ellenére – pozitívumként merült fel ellenben annak a hasznossága, hogy a korrekció lehetősége még adott.

Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

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

forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre, valamint a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, és az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára. Feladatát 2023 január 1-jei hatállyal autonóm államigazgatási szervként látja el (korábban az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozott).

Az ellenőrzéseket ellenőrzési kézikönyv alapján végzi, melyet vonatkozó uniós jogszabályok és nemzetközi ellenőrzési standardok alapján készít el. Rendszerellenőrzést (az operatív programok irányítási és kontrollrendszerei megfelelnek-e a jogszabályoknak/belső szabályzatoknak) és a projektek mintavételes ellenőrzését (3 fő területre fókuszál: pénzügyi, fizikai, jogi/közbeszerzési) is elvégzik. Az ellenőrzésekről itt is ellenőrzési jelentés készül, aminek tervezetét az ellenőrzött szerv vezetője kapja meg, illetve mindazok, akikre abban megállapítás, javaslat vonatkozik.

A kérdőíves felmérés és interjúk alapján az EUTAF esetében is felmerült a mintavételes ellenőrzések időbeli elhúzódása. Az EUTAF válaszában kiemelte, hogy a mintavételes ellenőrzés emellett nem teszi feltétlenül lehetővé egy-egy projekt makroszintű vizsgálatát, a kockázatosabb projektek globális vizsgálata javasolt¹⁹.

Integritás Hatóság

2022 november 19-e óta működik az Integritás Hatóság, amely az uniós források felhasználásához kapcsoló csalás, összeférhetetlenség és korrupció, valamint egyéb jogsértések és szabálytalanságok megelőzését, feltárását és kijavítását hivatott biztosítani. Az Integritás Hatóság autonóm szerv, csak a jogszabályoknak alárendelt, feladatot csak törvény írhat elő számára. A Hatóság évente az Országgyűlésnek számol be. Minden olyan esetben fellép, ahol álláspontja szerint valamely érintett szervezet nem tette meg a szükséges lépéseket olyan csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, felderítésére és kijavítására, amely érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata felmerül. Emellett új *Korrupcióellenes Munkacsoport* létrehozására is sor került az Integritás Hatóságról szóló törvény keretében, amely szinten éves jelentést készít²⁰.

Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság

Magyarország Kormánya kondicionalitási eljárás során tett kötelezettségvállalásainak 6. pontja szerint („Az audit- és ellenőrzési mechanizmusok megerősítése az uniós támogatás megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében”) vállaltást tett a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság (BEII) létrehozására. A BEII 2022. októberében kezdte meg munkáját, a BEII teljes

¹⁹ Integritáskockázati konzultációs kérdőív – EUTAF válasza

²⁰ Miniszterelnökség adatszolgáltatása az Integritás Hatóság részére

állományának feltöltése pályázat útján jelenleg is zajlik. A BEII szervezetileg az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter (területfejlesztési miniszter) munkaszervezetében, az Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkár (EUFÁT) alatt helyezkedik el.

A BEII a független, befolyástól mentes munkavégzés garanciájaként a Miniszterelnökség többi szervezeti egységétől elkülönülten végzi munkáját. A BEII igazgatóját a területfejlesztési miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. Az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatok tekintetében az igazgató nem utasítható, feladatait minden más intézmény, szerv, politikai párt, társaság, egyesület, jogi vagy természetes személy általi befolyásolástól mentesen köteles ellátni. A BEII feladata legfőképp a fejlesztéspolitikai intézményrendszeri (kormánytisztviselők, munkavállalók) összeférhetlenségek vizsgálata, a fejlesztéspolitikai intézményrendszer rendszerszintű kockázatainak azonosítása, csökkentése. A BEII integritási képzések lebonyolítása által növeli az összeférhetlenség és korrupció elleni tudatosságot, serkenti azok megelőzését, valamint összeférhetlenség és szabálytalanságok esetén együttműködik az eljáró szervekkel. Figyelemmel arra, hogy a BEII létrehozására csak a közelmúltban került sor, működése jelen jelentés keretei között még nem értékelhető.

3. szintű ellenőrzések

Az ellenőrzések harmadik szintje, az Európai Unió szintjén valósul meg. A Bizottság, az Európai Számvevőszék és a Bizottság egyik szerveként az OLAF, az Európai Csaláselleni Hivatal végzi. 2022 októberétől a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) segíti az OLAF-ot a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatásában Magyarországon (2010. évi CXXII. törvény módosítása)

Összegzés

A fentiek alapján általánosságban elmondható, hogy a közbeszerzések ellenőrzésének jelenlegi jogi és intézményi háttere megfelelő, lefedi a közbeszerzési rendszert, ám kitűnik az is, hogy az ellenőrző szervek nagyszámúak és az ellenőrzési gyakorlataik – a kérdőíves felmérések, valamint az interjúk során érkezett visszajelzések szerint – is különbözik. Emellett a hazai és az európai uniós források ellenőrzése közötti eltérések miatt is érdemes lenne a közbeszerzések ellenőrzését holisztikus szemléletben megvizsgálni, és a mélyebb, hatékonyabb vizsgálati elemeket (elsősorban a kockázatalapú vizsgálatok) a közbeszerzés finanszírozási forrásától függetlenül egységesen alkalmazni. Ennek relevanciáját mutatja, hogy több szerv között külön együttműködési megállapodások jöttek létre. Az intézményi szintű széttagoltság a módszertanok és az ezekre épülő gyakorlati útmutatók sokféleségét eredményezi, ami kihatással van a képzési lehetőségekre is.

A jogkövető magatartás támogatás, a további jogsértések megelőzése érdekében ajánlott lenne folyamatosan frissülő, az audit eredményeket, jogeseteket gyorsan lekövető módszertani útmutatók kiadása, a különböző ellenőrzési szintekhez igazodó gyakorlati példák megosztása, oktatási anyagok és képzési lehetőségek biztosítása.

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

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

Az első védelmi vonal esetén

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

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

Az ÁSZ 2019-ben részletesen vizsgálta ennek hatékonyságát és arra jutott, hogy az NGM útmutató kellő részletezettséggel, gyakorlati példákkal ad iránymutatást ahhoz, hogy a belső ellenőrzés hozzájáruljon a szabályszerű közpénzfelhasználáshoz. Az NGM útmutató harmonizál a nemzetközi standardok és a jogszabályok tartalmával, így a szabályozott, koordinált feladat végrehajtást támogatja. Támogatást nyújt a belső kontrollrendszer kialakításához is a vezetőknek. Ezek a részletes elemzések azonban sok esetben tártak fel hiányosságokat minden, az ellenőrzésbe bevont területen (összesen 367 jelentést készítettek). A belső ellenőrzések vizsgálata során azt találták, hogy az ellenőrzésbe bevont intézményeknél és önkormányzatoknál ugyan működött belső ellenőrzés, de az intézmények 90,7%-ánál, míg az önkormányzatok 96,7%-ánál nem működött hatékonyan és nem töltötte be a valódi funkcióját. A monitoring rendszer vizsgálatakor is kiütköztek a hiányosságok, a központi és önkormányzati alrendszer intézményeinek csak körülbelül felénél alakították ki szabályszerűen a monitoring rendszert. Az intézmény/szervezet specifikus sajátosságokat érintő kockázatok azonosítása sok esetben nehézséget okoz, így nagy eséllyel elmarad a kockázatok

kezelése. Mindez negatív hatással lehet a szabályszerű gazdálkodásra, ezért célszerű lenne az államháztartásért felelős miniszternek a módszertani útmutatók keretében a kockázatkezelés területére, főképp a gyakorlati példák bemutatására nagyobb hangsúlyt fektetni²¹.

Az Áht. 62 §-a alapján a belső ellenőrök nyilvántartását az államháztartásért felelős miniszter látja el. A mindenkori legfrissebb nyilvántartás elérhető a Pénzügyminisztérium honlapján. Jelenleg 3136 engedéllyel rendelkező aktív belső ellenőr látja el feladatát.

Második védelmi vonal és speciális ellenőrző szervek esetén

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

- Minőségellenőrzési útmutató ajánlatkérő szervezetek részére
- Szabályossági útmutató ellenőrzést végző szakértők részére
- Szerződés módosítási útmutató ellenőrzést végző szakértők részére

Az útmutatók nyilvánosak, online elérhetőek²². Egyes kérdésekről (például értékelési szempontokról, a verseny tisztaságát sértő magatartásokról, a magasabb közbeszerzési elszámolhatósági kockázattal járó helyzetek elkerülését célzó sablonszerű megoldásokról). További részletes iránymutatást tartalmaznak a Miniszterelnökség további közleményei, amelyek szintén elérhetőek online²³. Korábban az Európai Bizottság REGC214HU0068 számú auditjelentése által hiányolt az ellenőrzés során gyakran felmerülő kérdésekkel összefüggő a KFF szintjén alkalmazandó iránymutatás (a Bizottság, EUTAF megállapításainak figyelembevételével), és az EUTAF ellenőrzési eredményeinek aktualizált összefoglaló anyaga is elkészült. 2019. januárja óta a KFF-ben ellenőri feladatokat ellátó szakemberek száma több mint duplájára emelkedett 2021 decemberéig. Ezzel párhuzamosan csökkent a külső szakértők aránya (a 2019. januári 73%-ról a 2022. februári 3%-ra)²⁴.

A Közbeszerzési Hatóság által készített útmutatók is nyilvánosak és elérhetőek a KH honlapján²⁵.

Az ÁSZ, mint külső ellenőrző szerv mindenkori módszertana is publikus²⁶.

²¹ Állami Számvevőszék A belső ellenőrzési tevékenység helyzetéről - elemzés 2019

²² https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_utmutatok

²³ https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_kozlemenyek

²⁴ „A Miniszterelnökség - Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága (KFF HÁT) közbeszerzési ellenőrzési rendszere működésének tematikus vizsgálata” EUTAF végleges auditjelentése (2023. január)

²⁵ [A Közbeszerzési Hatóság útmutatói - Főportál \(kozbeszerzes.hu\)](https://www.kozbeszerzes.hu/)

²⁶ [Módszertan – Állami Számvevőszék \(asz.hu\)](https://www.asz.hu/)

A fentiek alapján elmondható, hogy minden ellenőrzési szinten léteznek írásos módszertani összefoglalók az ellenőrzést végzők számára, ám ezek mélysége, naprakészsége és összehangoltsága nem valósul meg kellően. Az intézményi szintű széttagoltság a módszertanok sokféleségét és sok forrását eredményezi. A 12(a) almutatónál javasolt holisztikus szemléletű vizsgálat a módszertanok összehangolását is segítené. Szintén a 12(a) almutatónál megjelent műszaki tartalmi ellenőrzés javítása érdekében szükséges lenne megfelelő végzettségű/tapasztalattal rendelkező kollégák bevonása kellő számban, illetve adott esetben specifikus módszertani segédanyagok kidolgozása. A belső és külső ellenőrzéseket a megfelelő szervek ellenőrzési terveikben rögzített módokon évente elvégzik. Erről a belső ellenőrzést végzők az államháztartásért felelős miniszter felé, a külső ellenőrzést végző ÁSZ pedig az Országgyűlés felé évente riportol.

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

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

Belső ellenőrzés

A Bkr. 45-46. §-a rögzíti, hogy a belső ellenőrzés esetén az intézkedési tervet az ellenőrzési jelentés kézhezvétele után 8 napon belül kell elkészíteni és megküldeni a költségvetési szerv vezetője és a belső ellenőrzési vezető felé. Az intézkedési tervnek tartalmaznia kell a vállalt határidőket és felelős személyeket. A költségvetési szerv vezetője dönt az intézkedési terv jóváhagyásáról a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével. Az intézkedések végrehajtásáról az ellenőrzött szervnek a meghatározott legutolsó határidő lejártát követő 8 napon belül kell beszámolni írásban ugyanezen vezetőik irányába. Amennyiben ez nem történik meg a belső ellenőrzési vezető utóellenőrzést kezdeményezhet.

Kormányzati ellenőrzés

A KEHI vizsgálatok esetében az ellenőrzési jelentés kézhezvétele után 15 napos időablak áll rendelkezésre az ellenőrzött szerv részére a szükséges intézkedéseket megtenni, az intézkedési tervet készíteni, és a KEHI elnökét értesíteni. Ahogy az a 12(a) almutatóban jelzésre került, a KEHI nem szolgált összesített statisztikai információval a működéséről, így erre vonatkozóan nem rendelkezünk kimutatással. Az ellenőrzött szerv vezetője nyilvántartást vezet, amely éves bontásban tartalmazza az ellenőrzési jelentéshez kapcsolódó megvalósult és nem megvalósult intézkedéseket, és megküldi a KEHI részére minden év január 31-ig (355/2011 (XII.30) Korm. rendelet 36-37. §).

Külső ellenőrzés

Az ÁSZ tv. 31. §-a értelmében az ÁSZ az ellenőrzött szervnél feltárt jogsértő gyakorlat vagy nem megfelelő vagyron felhasználási esetében úgynevezett figyelemfelhívó levélben fordul a szerv vezetőjéhez. Az ebben foglaltakat az ellenőrzött szervnek 15 napon belül el kell bírálnia, a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről az ÁSZ-t értesíteni. 2021-es évben 127 költségvetési intézmény vizsgálatakor 587 figyelemfelhívást 122 figyelemfelhívó levélben küldtek meg, az esetek 96%-ban érkezett válaszlevél és 489 olyan új intézkedés is született, ami alkalmas volt a hiányosságok kezelésére²⁷.

Az ellenőrzési jelentés megállapításaira vonatkozó intézkedési tervet 30 napon belül kell megküldeni az ÁSZ felé. A végrehajtás határidejét a törvény nem rögzíti. Az ÁSZ a megvalósulást utóellenőrzés keretében ellenőrizheti (ÁSZ tv. 33. §). Ilyen típusú utóellenőrzés 9 szervezet esetében történt 2021-ben²⁶.

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

Az ellenőrzésekhez kapcsolódó megállapításokra és ajánlásokra minden ellenőrzési szinten törvényben meghatározott módon és időben köteles reagálnia az ellenőrzött félnek. Csak a külső ellenőrzések kapcsán rendelkezünk statisztikával, amely alapján elmondható, hogy megvalósul a jogkövető magatartás. Az intézkedések végrehajtásának időbeliségére vonatkozóan nincsenek törvényben rögzített keretek, ezeket az egyes intézkedési tervek tartalmazzák. Az ÁSZ potenciálisan utóellenőrzés keretében ellenőrizheti az eredményeket, míg a belső ellenőrzés esetén és a KEHI felé be kell számolni az intézkedések végrehajtásának progressiójáról.

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

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

Első védelmi vonal

Az Áht. 70. § 4 bekezdése rögzíti a belső ellenőri tevékenységhez kapcsolódó elvárásokat és teendőket. A munkavégzési szándékot az államháztartásért felelős miniszter részére szükséges bejelenteni.

A költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és

²⁷ Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2021. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére

gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről szóló 28/2011. számú NGM rendelet 1/A. §-a határozza meg, hogy milyen végzettséggel, illetve szakképesítéssel végezhető belső ellenőrzési tevékenység. A továbbképzési kötelezettségekről a Bkr. és a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről szóló 22/2019 (XII. 23) PM rendelet (PMr.) rendelkezik. A PMr. 1. § 4. pontja alapján a szakképzésben közreműködő szervezet az Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzési Módszertani és Képzési Központ (ÁBPE MKK) keretében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési Egészségügyi és Kulturális Intézete (NAV KEKI). A belső ellenőr a bejelentést megelőző vagy azt követő évben vizsgával záruló ÁBPE képzésen köteles részt venni. A sikeres vizsga teljesítését követően naptári évben számolva legalább két évente választható képzést is köteles teljesíteni. A költségvetési szerv vezetője vagy az általa írásban kijelölt vezető állású személy, továbbá a költségvetési szerv gazdasági vezetője két évente köteles a belső kontrollrendszer témakörben továbbképzésen részt venni²⁸. A képzési modulok tartalmazzanak specifikusan közbeszerzésekre vonatkozó képzéseket, azonban ezek a képzések szabadon választhatóak, és inkább alapismereteket adnak át. Az aktuális képzési tájékoztató, az oktatók listája nyilvánosan elérhető a Pénzügyminisztérium honlapján. Kizárólag itt lehet jelentkezni is a képzésekre.

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

A naprakész információnyújtást, információ-megosztást segíti a BEMAFOR, a Magyarországon államháztartási belső ellenőrzési tevékenységet végzők ingyenes fóruma. A tagok számára hírlevélben küldik meg a módszertani, jó gyakorlati információkat, illetve találkozókat, workshopokat szerveznek aktuális témák fényében. A BEMAFOR mintájára működik az Államháztartási Belső Kontroll Fórum a KONFORM, melynek célja a releváns kollégák véleményének kikérése a belső kontrollal kapcsolatos útmutatók elkészítéséhez, illetve szintén útmutatók, jó gyakorlatok megosztása.²⁹

Második védelmi vonal és speciális ellenőrző szervek esetén

A KFF képzések tartásával, tananyag (12(b) almutató alatt részletezve) rendelkezésre bocsátásával is segíti az intézményrendszer és az irányító hatóságok munkatársait

²⁸ ÉTT 2023

²⁹ Állami Számvevőszék A belső ellenőrzési tevékenység helyzetéről - elemzés 2019

az egységes ellenőrzési szemlélet folytatásában. A KFF és GVH együttműködés keretében is folynak oktatások a KFF ellenőrzést végző munkatársai számára.³⁰

A KFF és az EUTAF is rendszeresen tart olyan képzéseket, ahol a cél az ellenőrzési tapasztalatok megosztása.

A Közbeszerzési Hatóság fontos szerepet tölt be a közbeszerzési oktatás, tudásmegosztás téren: évek óta kiemelt feladatának tekinti a közbeszerzés szereplőinek képzését, oktatását. A KH 2021. évben mintegy 2500 szakember tájékoztatásához, szakmai képzéséhez járult hozzá. Ezen túl igyekszik szorosan együttműködni a közbeszerzési szakirányú képzéseket folytató intézményekkel, együttműködési megállapodást kötött az Eötvös Loránd Tudományegyetemmel és a Nemzeti Közszerzési Egyetemmel is. A KH honlapján több tudásmegosztást segítő kereshető adatbázis, útmutató érhető el.

A KÖSZ 2004 óta működik, és fő feladatának tekinti a tudásmegosztás mellett, hogy a szabályozás javítására is javaslatokat tegyen. Szakmai javaslataik honlapjukon is elérhetőek.³¹

A belső és külső ellenőrzést végzők kiválasztása átlátható, és törvényben rögzített függetlenségük biztosítása is. Az, hogy rendelkezniük kell az ellenőrzés teljesítéséhez szükséges ismeretekkel és gyakorlattal csak általánosan fogalmazódik meg. Ugyan a kötelező képzési tervben elérhetőek specifikusan közbeszerzéssel foglalkozó kurzusok, de ezek egyrészt választhatóak, másrészt a leginkább alapismereti szintűek. Az ellenőrök természetesen egyéb forrásból is tájékozódhatnak (munkacsoportok, KÖSZ), és igénybe vehetőek közbeszerzési tanácsadók is, de alapvetően elmondható, hogy a módszertanok mélyebb ismerete, és rendszeresebb, gyakorlati példákon keresztüli ismeretszerzés elengedhetetlen lenne számukra a magabiztos munkavégzéshez. Ahogy a 12(b) almutató alatt kifejtésre került, hasznos lenne a belső ellenőrzésekkel foglalkozó munkacsoportokban elfogadott anyagokkal, módszertani frissítésekkel, példákkal a hivatalos NGM útmutatót is gyakrabban frissíteni, ezzel segítve az egy forrásból származó információ elérést a belső ellenőrök számára. Ugyanez igaz a további ellenőrző szervek esetében is, azaz az egységes útmutatót a friss képzések anyagaival, auditeredményekkel, gyakorlati példákkal gyakrabban kellene frissíteni és mindezeket a képzések/oktatások során alkalmazni. Kiemelt fontosságú lenne a közbeszerzésre vonatkozó oktatások bővítése, nemcsak bevezető jellegű ismeretek átadása. Ezeken a képzéseken javasolt lenne a kedvezményezetteknek/projektmenedzsmentnek, akár az ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek is részt venni³².

³⁰ Miniszterelnökség adatszolgáltatás Integritás Hatóság részére

³¹ Szakmai javaslatok – Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége (kozbeszerzok.hu). Megtekinthető a következő internetcímen: <https://www.kozbeszerzok.hu/szakmai-javaslatok/>

³² Integritáskockázati konzultációs kérdőív – EUTAF válasza

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

A mutató összefoglalása

Az IV. pillér 13. mutatója a jogorvoslati mechanizmussal kapcsolatos szempontokat fedi le a jogi kerettel kapcsolatban, beleértve a létrehozást és a lefedettséget. Ez a mutató továbbá értékeli a jogorvoslati mechanizmusokat egy sor konkrét kérdés tekintetében, amelyek az ország megfeleléségi környezetéhez és a közbeszerzési rendszer integritásához való hozzájárulás hatékonyságát érintik.

Megállapítások

A jogorvoslati rendszer az uniós jogi követelményeknek megfelelő keretek között működik Magyarországon. A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslat – az eljárás időigényét tekintve – megfelel a gyors és hatékony jogorvoslattal támasztott elvárásoknak. A Döntőbizottság, illetve a döntőbizottsági határozatokkal kapcsolatos peres eljárásokban a bíróságok végrehajtható, a felekre kötelező döntéseket hoznak. Az intézmények megfelelő kapacitással működnek.

Az intézmények megfelelő kapacitással működnek. A kérelemre induló jogorvoslati kérelmek száma tartósan alacsony, amely – az interjúk és a kérdőíves felmérések visszajelzései alapján – leginkább a magas igazgatási-szolgáltatási díjmértékeknek tulajdonítható. Az igazgatási-szolgáltatási díjak mértékét mérsékelni javasolt, függetlenül a kérelmi elemek számától és a közbeszerzés becsült értéke összegétől.

Az intézményrendszerbe vetett bizalom növelése érdekében ajánlott több összkollégiumi állásfoglalás kiadása, a jogorvoslati – döntőbizottsági és bírósági – döntések tekintetében a keresési felületek fejlesztése, a (személyes) tárgyalások számának növelése. Indokolt az ügyfélképeséggel kapcsolatos gyakorlat felülvizsgálata. Indokolt a kötelező képviselőre vonatkozó jogszabályi előírások felülvizsgálata.

A magyar jogorvoslati rendszerben széles körben alkalmazott az előzetes vitarendezés intézménye, amely – az intézménnyel összefüggő döntőbizottsági és bírósági gyakorlatra figyelemmel – alkalmas a formális jogorvoslatok számának csökkentésére. Javasolt a kötelező bírságolás bevezetése abban az esetben is, ha az ajánlatkérő nem vagy nem határidőben adta meg a válaszát az előzetes vitarendezési kérelem tekintetében. Az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártát

megelőzően benyújtott előzetes vitarendezési kérelmek tekintetében javasolt az anonim módon történő benyújtás lehetőségének biztosítása.

A 13. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása

Lényeges hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
A kérelemre induló jogorvoslati kérelmek száma tartósan alacsony, amely leginkább a magas igazgatási-szolgáltatási díjaknak tulajdonítható	magas	Javasolt az igazgatási-szolgáltatási díjak mértékét felülvizsgálni, a közbeszerzés becsült értékéhez és a kérelmek számához kötöttséget megszüntetni, a díjakat jelentősen mérsékelni, egyes esetekben törölni.
Figyelemmel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülő jogorvoslati ügyek általában meglehetősen összetettek, az érintettek igényelnék a tárgyalás tartását és azt, hogy erre lehetőség szerint személyesen kerüljön sor	közepes	Ajánlott lenne a tárgyalások számát növelni, és a személyes tárgyalás lehetőségét a kérelmező/kezdeményező fél kérésének megfelelően biztosítani
A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban kötelező a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselő	közepes	Figyelemmel a közbeszerzési biztosok felkészültségére és szakmai tudására, javasolt lehet megfontolni a kötelező képviselő eltörlését
A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai tekintetében a keresési lehetőségek nem adnak megbízható eredményeket, a bírósági ítéletek nem kerülnek egységes adatbázisban közzétételre	közepes	Keresőfelület javítása, bírósági ítéleteknek külön, teljeskörű adatbázis létrehozása javasolt
A Kbt. előírásai szerint – amennyiben a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek és az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját megküldte, de egyéb intézkedést nem tett, a Közbeszerzési	közepes	Javasolt lehet a szabályozás felülvizsgálata e tekintetben

<p>Döntőbizottság – jogsértés megállapítása esetén köteles bírságot kiszabni. Ugyanakkor az előzőek szerinti kötelező bírságotlasi esetkör nem terjed ki arra, ha az ajánlatkérő nem vagy nem határidőben adja meg a válaszát az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltakra (holott a jogorvoslati határidők nem az ajánlatkérő válaszána megküldésétől, hanem a válaszára vonatkozó törvényi határidő lejártától számítoádnak)</p>		
<p>Az előzetes vitarendezés tényéről az ajánlatkérők részére adandó ajánlatkérői tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben megfontolást igényelhet – a kiegészítő tájékoztatáskérésre vonatkozó szabályozás mintájára – annak egyértelművé tétele a Kbt.-ben, hogy az anonimizált módon történjen, a kérelmet benyújtó személyének felfedése nélkül</p>	<p>közepes</p>	<p>Javasolt a szabályozás felülvizsgálata</p>

13(a) almutató – Jogorvoslati eljárások

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

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

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogállása és a jogorvoslati eljárásokra vonatkozó adatok

Magyarországon a közbeszerzési eljárásokat érintő jogviták elbírálására létrehozott, a jogorvoslati irányelveknek megfelelő státuszú, speciális jogállású szerv a

Közbeszerzési Hatóság keretében, de tőle szakmailag függetlenül működő Közbeszerzési Döntőbizottság.

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

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

A Közbeszerzési Döntőbizottság által lefolytatott közbeszerzési jogorvoslati eljárás olyan közigazgatási hatósági eljárás, amelyre az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény előírásait kell a Kbt.-ben foglalt eltérő szabályokkal kell alkalmazni. Annak ellenére, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság uniós jogi értelemben, az uniós jog autonóm fogalomértelmezése szerint akár minősülhet „bíróságnak”, belső jogi értelemben az előzőekből következően a Közbeszerzési Döntőbizottság közigazgatási szerv és közigazgatási hatóság, eljárása pedig közigazgatási hatósági eljárás, és nem bírósági eljárás.³³ A magyar közbeszerzési szabályozás tehát az ún. hatósági modellt választotta.

A megelőző években a jogorvoslati kérelmek, illetve a kezdeményezések száma a Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatása szerint – az alábbiak szerint alakult.³⁴

³³ Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez (Szerkesztette: Dezső Attila; Szerzők: Barabás Gergely / Bodánszky Nikolett / Cseh Tamás / Dezső Attila / Dudás Gábor / Gyulai-Schmidt Andrea / Hellné Varga Anita / Hubai Ágnes / Kéri Zoltán / Kontor Eszter / Kothencz Éva / Kugler Tibor / Miklós Gyula / Nagy-Fribiczter Gabriella / Németh Anita / Nyíri Szabina / Perczel Zsófia / Süvöltős András / Szeiffert Gabriella / Támis Norbert / Tátrai Tünde / Toma Barbara / Tosics Nóra / Varga Ágnes / Várhomoki-Molnár Márta / Virágh Norbert / Zaiczek Károly; Wolters Kluwer Budapest, 2022 március)

³⁴ 6. melléklet a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszerhez A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG, A KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG ÉS A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL ADATSZOLGÁLTATÁSÁNAK ÖSSZEFOGLALÓJA; Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság; közzététel dátuma: 2023.02.28; <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798092096856>

	2019	2020	2021	2022
Összes jogorvoslat száma	570	560	557	534
Hivatalból	359	272	334	293
Kérelemre	211	288	223	241

	2019	2020	2021	2022
Érdemi döntés	396	418	370	306
Nem érdemi döntés	174	142	187	145
Elmarasztaló jogorvoslati döntések	341	306	283	241

Az előzetes vitarendezési eljárás

A Közbeszerzési Döntőbizottság formális jogorvoslati eljárását az informális jogorvoslatnak minősülő előzetes vitarendezési eljárás előzheti meg, amelynek alkalmazása ugyan a Kbt. alapján nem kötelező, de mivel – a formális jogorvoslattal szemben – ingyenes, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozataiban ismertetett tényállások alapján arra lehet következtetni, hogy kezdeményezése szinte minden esetben megelőzi a jogorvoslati kérelem benyújtását. Ezért – bár a jogalkalmazók részéről felmerült javaslatként az előzetes vitarendezés kötelezővé tétele – az álláspontunk szerint, a jelenlegi gyakorlatot figyelembe véve nem szükséges. Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre induló eljárásáért fizetendő igazgatási-szolgáltatási díj összege csökkentésre kerülne, ezzel párhuzamosan a kérelemre induló jogorvoslati eljárások esetén indokolt lehet a változtatás.

Az előzetes vitarendezési kérelem benyújtására irányadó határidőket a Kbt. a felhívás, valamint a közbeszerzési dokumentumok és az eljárás során hozott további döntések tekintetében eltérően szabályozza. A közbeszerzési eljárások megindításához kapcsolódó dokumentumokkal összefüggésben – az uniós eljárásrendben – főszabály szerint az ajánlattételi határidő lejártát megelőző tíz nappal lehetséges a kérelem benyújtása, hogy ezáltal is elkerülhető legyen a közbeszerzési eljárások felesleges, visszaélészerű akadályozása. A közbeszerzési eljárás során, illetve annak lezárásaképpen született döntések kapcsán három munkanapos határidőt szabályoz a Kbt. a kérelem benyújtására, amely mindig az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldal szempontjait figyelembe véve megfelelőnek tekinthető (nem húzza el az eljárást, ugyanakkor biztosítja a törvényi előírásoknak megfelelő tartalmú kérelem összeállításának lehetőségét).

Előzetes vitarendezési kérelmet az eljárás közbeszerzési dokumentumaival kapcsolatban bármely érdekelt gazdasági szereplő vagy a közbeszerzés tárgyával

összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet is benyújthat, azonban ezen utóbbi a gyakorlatban nem érvényesül – jellemzően kizárólag az érdeklődő gazdasági szereplők fordulnak előzetes vitarendezési kérelemmel az ajánlatkérőkhöz. Az ajánlattételi/részvételi határidő lejártát követően kizárólag az ajánlattevők/részvételre jelentkezők nyújthatnak be előzetes vitarendezési kérelmet az eljárásban.

Az ajánlatkérőnek az előzetes vitarendezési kérelemre a Kbt.-ben meghatározott három, illetve a bírálóat újrainvitálása esetén hét munkanapos határidő mellett kell válaszolnia. A bírálóat újrainvitálása (azaz például hiánypótlás vagy felvilágosítás-kérés elrendelése, aránytalanul alacsony árra vonatkozó indoklás bekérése) esetén a határidő megtartását nehezíti, ha az ajánlatkérőnek több bírálói cselekményt kellene elrendelnie (például a felvilágosítás-kérést követően hiánypótlást vagy az árindokolást követően kiegészítő árindokolás-kérést). Az ajánlatkérőre irányadó válaszadási határidők esetleges felülvizsgálata esetén lényeges, hogy a jogorvoslati határidőkkel való összhang megteremtése is megtörténjen (ideértve a szerződéskötési moratórium meghosszabbodását is), annak érdekében, hogy az érintett gazdasági szereplők jogorvoslatihoz való jogát ezen változások ne veszélyeztessék.

Az előzetes vitarendezési eljárás hatékonyságát segíti, hogy ha valamely ajánlattevő határidőben és a Kbt.-nek megfelelő tartalommal előzetes vitarendezési kérelmet nyújt be az ajánlatok bontását követően történt eljárási cselekménnyel, keletkezett dokumentummal kapcsolatban. Az ajánlatkérő a kérelem benyújtásától a válaszában megküldése napját követő tíznapos időtartam lejártáig akkor sem kötheti meg a szerződést – ha részajánlat tétele lehetséges volt, a beszerzés érintett részére vonatkozó szerződést –, ha eddig az időpontig a szerződéskötési moratórium egyébként lejárna, azaz a szerződéskötési moratórium ebben az esetben gyakorlatilag újra indul az előzetes vitarendezési kérelemre küldött ajánlatkérői válasz megküldésétől. A gazdasági szereplők ezen időtartam alatt mérlegelhetik, hogy benyújtanak-e formális jogorvoslati kérelmet a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz.

Az ajánlatkérők együttműködési hajlandóságát növeli, hogy – a Kbt. előírásai szerint –, amennyiben a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek és az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját megküldte, de egyéb intézkedést nem tett, a Közbeszerzési Döntőbizottság – jogsértés megállapítása esetén – köteles bírságot kiszabni. Ugyanakkor az előzőek szerinti kötelező bírságolási esetkör nem terjed ki arra, ha az ajánlatkérő nem vagy nem határidőben adja meg a válaszát az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltakra (holott a jogorvoslati határidők nem az ajánlatkérő válaszában megküldésétől, hanem a válaszadásra vonatkozó törvényi

határidő lejártától számítódnak). Javasolt lehet a szabályozás felülvizsgálata e tekintetben.

Az interjúk során kapott visszajelzések alapján az előzetes vitarendezési kérelem hatékonyságát növeli az, ha az ajánlatkérő európai uniós forrásból megvalósított közbeszerzést folytat le, ugyanis ebben az esetben – mivel a közbeszerzési eljárásokat ellenőrzik – az ajánlatkérők válaszuk megadása során azt is mérlegelik, hogy az ellenőrző hatóság hogyan értékeli majd a gazdasági szereplők által állított jogsértéseket, ami fokozza együttműködési hajlandóságukat.

Ugyancsak segíti az előzetes vitarendezési eljárások során a megfelelő tartalmú ajánlatkérői válaszok megadását az a döntőbizottsági gyakorlat, amely – egy későbbi jogorvoslati eljárás során – csak az előzetes vitarendezési kérelemben foglalt ajánlatkérői érveket veszi figyelembe, annak jogorvoslati eljárás során történő kiegészítését nem engedi.

Az ajánlatkérőt közzétételi kötelezettség terheli az EKR-ben az előzetes vitarendezéssel kapcsolatos adatok kapcsán az előzetes vitarendezési kérelem kézhezvételét követően haladéktalanul. Az előzetes vitarendezés tényéről az ajánlatkérők részére adandó ajánlatkérői tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben megfontolást igényelhet annak egyértelművé tétele a Kbt.-ben – a kiegészítő tájékoztatáskérésre vonatkozó szabályozás mintájára –, hogy az anonimizált módon történjen, a kérelmet benyújtó személyének felfedése nélkül. [Mivel a Kbt. 80. § (2) bekezdése nem rendelkezik az előzetes vitarendezési kérelmet benyújtó gazdasági szereplő személyének nyilvánosságra hozataláról, így a verseny tisztaságának alapelveire – és a Kbt. kógenciájára – is figyelemmel, álláspontunk szerint a jelenlegi szabályozás alapján is aggályos, ha az ajánlatkérő megjelöli, hogy az eljárást mely gazdasági szereplő kezdeményezte. Értelemszerűen az ajánlattételi/részvételi határidő lejártát követően az előzőek nem irányadóak, hiszen az eljárásban résztvevő gazdasági szereplők személye ekkorra már ismert az ajánlatot benyújtók/részvételre jelentkezők körében.]

Az előzetes vitarendezési kérelmek benyújtását – amennyiben az ajánlattevő nem vagy nem kizárólag a saját ajánlatával kapcsolatos ajánlatkérői döntést kívánja vitatni – szinte minden esetben az ajánlatkérőnél kérelmezett iratbetekintés előzi meg. Az iratbetekintéshez való jog megfelelő biztosítása alapvető fontosságú a jogorvoslathoz való jog érvényesítéséhez. Annak ellenére, hogy maga a közbeszerzési eljárás már 2018. óta teljes egészében elektronikus Magyarországon, az iratbetekintés tekintetében a Kbt. mind a mai napig nem kötelezi az ajánlatkérőket annak elektronikus úton történő biztosítására (bár már nem is zárja ki ezt a lehetőséget). Mivel az iratbetekintést az ajánlatkérőnek a kérelem beérkezésétől számított két munkanapon belül kell biztosítania, és az az összegezés megküldésétől számított öt naptári napon belül kérelmezhető, az ajánlattevők eljárási cselekményen való részvételével kapcsolatos adminisztratív terheket

jelentősen csökkenthetné, ha az iratbetekintést – amennyiben azt az ajánlattevő kéri – az ajánlatkérő köteles lenne elektronikusan biztosítani.

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalbóli kezdeményezésre indulhat. A jogszabály rögzíti a kérelem, illetve a kezdeményezés benyújtására jogosultak körét. Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgálaton túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, hivatalból ezek vonatkozásában is eljárhat. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait a felek által rendelkezésre bocsátott bizonyítékok alapján hozza meg. A Közbeszerzési Döntőbizottság gondoskodik arról, hogy a kérelmező, a kezdeményező és az ellenérdekű ügyfél minden, az eljárás során felvetődött új tény, előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot megismerhessen és azokkal kapcsolatos álláspontját kifejtthesse. A Döntőbizottság – a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint – a közbeszerzési ügyet tárgyalás tartása nélkül bírálja el, kivéve, ha a tárgyalás tartása feltétlenül szükséges különösen az ügyféli jogok gyakorlásához, a tényállás tisztázásához, a szakszerű és minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe vevő döntés meghozatalához. Az elektronikus kapcsolattartására vonatkozó előírások alapján a Döntőbizottságnak lehetősége van arra, hogy amennyiben tárgyalást tart, az elektronikus hírközlő hálózat útján is megtartható. A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogalkalmazók visszajelzései alapján ritkán tart tárgyalást (ami a magas igazgatási-szolgáltatási díjakkal járó üzleti kockázatot tovább növelheti; lásd a 13(b) almutató körében részletezve), és ha igen, akkor is általában elektronikus alkalmazás útján teszi; az előzőek kapcsán az interjúkon és a kérdőívekre adott válaszokban több kifogás fogalmazódott meg. Mivel a Kbt. előírásai alapján a tárgyalások nyilvánosak, a Döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság honlapján ad tájékoztatást a tárgyalásokról, azonban az itt közzétett tárgyalások száma kifejezetten alacsony.³⁵ Figyelemmel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülő jogorvoslati ügyek általában meglehetősen összetettek, az ügyfelek igényelnék a tárgyalás tartását és többet azt is, hogy erre ne elektronikus úton kerüljön sor. Ajánlott lenne a tárgyalások számának növelése, és a személyes részvétellel megvalósuló tárgyalás lehetőségének – a kérelmező/kezdeményező fél kérésének megfelelő – biztosítása.

³⁵ <https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/targyalasi-naftar/>

A hatályos szabályozás mindkét esetben objektív és szubjektív jogorvoslati határidőket is meghatároz, és ehhez kapcsolódóan a vélelmeket is rögzít. A kérelemre induló eljárásoknál a jogorvoslati határidők időtartama az eljárási szakaszokhoz igazodóan, differenciáltan került szabályozásra, érvényesítve azt a célt, hogy a jogorvoslati eljárások a közbeszerzési eljárás lefolytatását indokolatlanul ne akadályozzák, figyelembe véve a szerződéskötési moratórium hosszát is.

Amennyiben a közbeszerzési eljárás tekintetében jogorvoslati kérelmet nyújtanak be, a szerződést (adott esetben az érintett részajánlati körre vonatkozóan) az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni, kivéve, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság - vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság végzésével szemben indított közigazgatási perben a bíróság - a szerződés megkötését engedélyezi.

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

A Közbeszerzési Döntőbizottság végrehajtható, a felekre kötelező döntéseket hoz, amelyek – amennyiben a döntést nem támadják közigazgatási perrel bíróság előtt – véglegesnek minősülnek. A Döntőbizottság határozataiban különböző jogkövetkezményeket alkalmazhat a jogorvoslati eljárás eredményeképpen. A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása esetén már a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt a Kbt.-nek megfelelő eljárásra, illetve az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti. A Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg, valamint elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését, bírságot szabhat ki. Bizonyos jogsértések esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság bírságot köteles kiszabni a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértéseket köteles megállítani, a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt megállapítani, hogy az érintett szerződés nem semmis. A Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében köteles megállapítani, hogy az eredeti állapot helyreállítható-e. Egyes

esetekben a bírságok maximális mértékét is rögzíti a Kbt. A fentiekkel kapcsolatban javasolt megvizsgálni, hogy mi az oka annak, hogy nem a minimális bírságmértékek kerülnek a kiemelt jogszabálysértések esetén meghatározásra. A közbeszerzési eljárások szereplőinek visszajelzéseit figyelembe véve javasolt lehet, a Döntőbizottság bírságot elveit rögzítő tájékoztató összeállítás, illetve a bírságot gyakorlatának részletesebb elemzése. Indokolt a számonkérés és a szankcionálás adekvát, konzekvens és szigorú érvényesítése a lényeges, a közbeszerzési eljárást befolyásoló jogszabály-sértések esetén.

A Közbeszerzési Döntőbizottsági rövid határidőkkel a szerződéskötési tilalom fenntartása mellett megvalósuló jogorvoslatok jelentős előnye lehet, hogy a megállapított jogsértések jelentős része a jogsértő ajánlatkérői döntések megsemmisítésével megszüntethető.

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

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

Közbeszerzési biztosok

A közbeszerzési biztosok közszolgálati jogviszonyára a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Küt.-ön kívül a Kbt. további összeférhetetlenségi követelményeket határoz meg a jogorvoslati ügyekben eljáró döntőbiztosokkal szemben. A közbeszerzési döntőbiztosok továbbá – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével – más megbízást nem fogadhat el, más kereső foglalkozást nem folytathatnak, nem lehetnek gazdasági társaságban személyes közreműködésre kötelezett tagok, vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok. A Kbt. értelmében döntőbiztos csak az lehet, aki felsőfokú végzettséggel és legalább hároméves szakmai gyakorlattal, valamint közigazgatási, illetve jogi szakvizsgával, vagy közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel, vagy kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik. A döntőbiztosok nem vehetnek részt semmilyen minőségben a közbeszerzési eljárásokban és a kapcsolódó folyamatokban.

A Kbt. rögzíti, hogy a közbeszerzési döntőbiztosok döntéshozataluk során függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően járnak el, döntéseik meghozatalával kapcsolatban nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.

Jogorvoslati eljárások díja

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások esetén a kérelmezőnek a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 45/2015. (XI.

2.) MvM rendeletben rögzített igazgatási-szolgáltatási díjat kell lerónia az eljárás megindítása érdekében. Az MvM rendelet szerint az igazgatási-szolgáltatás díj alapja az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, koncessziós beszerzési eljárás, valamint tervpályázati eljárás esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 0,5%-a, de legalább 200.000 forint, legfeljebb 25.000.000 forint; uniós értékhatár alatti értékű közbeszerzési eljárás, koncessziós beszerzési eljárás, valamint tervpályázati eljárás esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 0,5%-a, de legalább 200.000 forint, legfeljebb 6.000.000 forint. Az igazgatási-szolgáltatási díj mértéke a jogorvoslattal támadott kérelmi elemek száma függvényében sávosan emelkedik, akár az alapidő kétszereséig.

Az igazgatási-szolgáltatási díj mértékét a közbeszerzési eljárások résztvevői nagy többséggel magasnak tartják, és amint arra a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága által közzétett, "A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2019-2022." című elemzése is megállapítja: „Az elvégzett kérdőíves felmérés eredményei alapján a jogorvoslat kérelmezésétől több tényező jelent visszatartó erőt, amelyek közül a jogorvoslat kimenetelének bizonytalansága és a jogorvoslati díj mértékének együttes hatása jelentős lehet”. Az ajánlattevői oldal döntése szempontjából e két tényező együttesen jelentős üzleti kockázatot jelent (a Közbeszerzési Döntőbizottság által alaptalannak ítélt kérelem esetén az igazgatási szolgáltatási díj összege nem jár vissza a kérelmezőnek).” A bizonytalanságot növeli a „kérelmi elem” fogalom tekintetében jelentkező jogalkalmazási gyakorlat is, továbbá az, hogy hiába ad helyt a kérelmező valamely (akár a legjelentősebb) kérelmi elemének a Döntőbizottság, ha a további egy vagy több kérelmi elem tekintetében elutasítja azt, a kérelmező a jogorvoslati díjnak az adott kérelmi elemre (kérelmi elemekre) eső részét ebben az esetben is elveszíti, amely ugyancsak jelentős üzleti kockázatot jelent. Az arányosság elvét sértheti továbbá az, ha a jogsértést elkövető ajánlatkérő – amennyiben a Döntőbizottság alkalmazza a bírság jogkövetkezményt – alacsonyabb bírságot köteles megfizetni, mint amit a kérelmező a jogorvoslati kérelem részleges elutasítása miatt kénytelen viselni.

Figyelembe véve a kérelemre induló jogorvoslati eljárások számának jelentős csökkenését, illetve azt a tényt, hogy ezek száma az elmúlt években is minden esetben a (térítésmentesen indítható) hivatalbóli kezdeményezések száma alatt maradt, indokoltnak tűnik az igazgatási-szolgáltatási díjak rendszerének átalakítása. Utalni kívánunk arra, hogy a hivatalbóli eljárás-kezdeményezések körében a legjelentősebb kezdeményezők a Közbeszerzési Hatóság elnöke, illetve az európai uniós források felhasználásában közreműködő ellenőrző szervek. Mivel a Közbeszerzési Hatóság elnöke a legtöbb hivatalbóli eljárást a közbeszerzési szerződések ellenőrzésével és módosításával kapcsolatban kezdeményezi, az

ellenőrző szervek által kezdeményezett jogorvoslatok pedig jellemzően már szerződés-kötéssel lezárult eljárásokat érintenek, a hivatalbóli kezdeményezések nem alkalmasak kérelemre induló, a reparáció lehetőségét biztosító jogorvoslatok helyettesítésére.

Emlékeztetni szükséges arra, hogy a korábbi díjak jelentős emelésére ugyan az indokolatlan, megalapozatlan jogorvoslati kérelmek magas száma miatt kerül sor, azonban a helyzet most éppen a korábbival ellentétesnek mutatkozik. Javasolt megvizsgálni, hogy milyen módosítások segíthetnék elő a közbeszerzésekbe vetett ajánlattevői bizalom növekedését, és ezáltal a közbeszerzési piaci verseny erősödését, az egyajánlatos eljárások visszaszorítását. Indokolt lehet olyan differenciált szabályozás bevezetése, amely nem, vagy csak minimális díjat érvényesít az ajánlattételi/részvételi határidő lejártát megelőzően a közbeszerzési dokumentumok határidőben történő támadása esetén. Figyelembe véve továbbá, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság által ellátandó feladatok mértéke nem a közbeszerzés becsült értékének függvényében alakul, indokolt lehet az igazgatási-szolgáltatási díj mértékét attól függetlenül meghatározni (amely elősegítheti azt is, hogy a nagy keretösszegű keretmegállapodásos eljárásokban érdekelt kkv-k is tudjanak élni a jogorvoslati jogukkal). Érkeztek olyan javaslatok is, melyek szerint érdemes lehet a díjszabás átalakítása körében megvizsgálni a más jogágakban alkalmazott megoldásokat. (Megjegyezzük, hogy nemzetközi tapasztalatok szerint önmagában az igazgatási-szolgáltatási díj megemlése egyébként sem alkalmas a visszaélés-szerű jogorvoslatok visszaszorítására; indokolt lenne más lehetősége vizsgálata.)

A jogorvoslati kérelmek számában tapasztalt csökkenés okainak vizsgálata körében indokolt lehet – a közbeszerzési piac visszajelzései alapján – az ügyfélképeség hiányával kapcsolatos joggyakorlat alaposabb áttekintése.

Képviselés a jogorvoslati eljárásban

Érkeztek arra vonatkozó jelzések is, hogy a jogorvoslati eljárás indítását nehezítheti és költségesebbé teheti az is, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban kötelező a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselés. Figyelemmel a közbeszerzési biztosok felkészültségére és szakmai tudására, javasolt lehet megfontolni a kötelező képviselés eltörlését.

A jogszabályi előírásokat és az interjúk visszajelzései alapján is a jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályok egyértelműen meghatározottak és nyilvánosan hozzáférhetőek.

Amint azt a 13(a) almutató keretében már ismertettük, amennyiben a közbeszerzési eljárás tekintetében jogorvoslati kérelmet nyújtanak be, a szerződést – (adott esetben az érintett részajánlati körre vonatkozóan) az ügy érdemében hozott vagy

a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni, kivéve, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság – vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság végzésével szemben indított közigazgatási perben a bíróság – a szerződés megkötését engedélyezi. Emellett a Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként elrendelheti a közbeszerzési eljárás felfüggesztését, illetőleg felszólíthatja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.

Jogorvoslati eljárás határideje

A Közbeszerzési Döntőbizottság – a Kbt. 164. § (2) bekezdésében meghatározott ügy kivételével – az ügyintézési határidő kezdetétől számított tizenöt napon belül köteles a jogorvoslati eljárást befejezni, ha az ügyben tárgyalás tartására nem került sor. Ez alól a Kbt. két kivételt szabályoz:

- ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben tárgyalást tartott, az ügyintézési határidő kezdetétől számított huszonöt napon belül köteles – a Kbt. 164. § (3) bekezdésben meghatározott ügy kivételével – az eljárást befejezni;
- a Kbt. 164. § (3) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása vagy teljesítése, a közbeszerzési eljárás mellőzése ügyében, valamint azon ügyekben, ahol a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása hivatalból indul és a jogorvoslattal érintett közbeszerzési eljárásban a szerződést már megkötötték, az eljárás megindításától számított hatvan napon belül köteles az eljárást befejezni.

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

A jogorvoslati eljárás átlagos időtartama az elmúlt négy év átlagában 28 nap:

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

A fenti adatok alapján megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárások időigényét tekintve a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása megfelel a hatékony és gyors jogorvoslat követelményének.

Közbeszerzési Döntőbizottság megítélése

A Közbeszerzési Döntőbizottság pártatlan és független működésének biztosítása érdekében a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat a Közbeszerzések Tanácsa nevezi ki és menti fel, mint ahogy a Tanács bírálja el a közbeszerzési biztosokkal kapcsolatos esetleges összeférhetlenségi ügyeket is. Ugyancsak a tizenhét tagból álló Tanács (amelynek

tagjai a Kbt. alapelveit, az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik, érdekeiket érvényesítik, és megtalálhatók közöttük a fontosabb ellenőrző szervek képviselői) határozza meg a Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát. Úgy tűnik, hogy a Döntőbizottság megfelelő erőforrásokkal és személyzettel rendelkezik feladatai ellátásához.

Az interjúk és felmérések eredményeképpen megállapítható, hogy – az e téren tapasztalattal nem rendelkező válaszadókat leszámítva – a Közbeszerzési Döntőbizottság függetlensége és pártatlansága tekintetében többen nyilatkoztak pozitívan, mint ahányan kétségeiknek adtak hangot. Ezzel együtt – a teljes magyar közbeszerzési rendszerhez hasonlóan – érzékelhető a bizalom erősítésének szükségessége az intézményrendszer és a jogorvoslat működtetése terén is. Fontos hangsúlyozni, hogy a döntőbiztosok szakmai tudása, felkészültsége tekintetben kifogás, észrevétel nem merült fel. Ezen szakértelem a közbeszerzési rendszer működésének lényeges biztosítója.

13(c) almutató: A fellebbviteli szerv határozatai

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

Közbeszerzés témájú közigazgatási perek

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási per indítható, amelyet a hivatalbóli eljárás kezdeményezésére jogosultak is indíthatnak. A közigazgatási per megindításának indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelt, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését a Kbt. szabályaira tekintettel. A közbeszerzési közigazgatási perek a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe tartoznak. A Fővárosi Törvényszék ítélete ellen, amennyiben közbeszerzési ügyben a bíróság él a megváltoztatási jogával, fellebbezésnek van helye, amelyet a Kúria bírál el.

	2019	2020	2021	2022
Keresettel támadott ügyek száma	69	83	78	58
Keresettel támadott ügyek aránya a jogorvoslati eljárásokhoz képest	12%	14,5%	14%	10,8%

Bírósági felülvizsgálat eredménye ³⁶	2021		2022	
	Kérelemre	Hivatalból	Kérelemre	Hivatalból
Kereset elutasítása	13	29	7	5
Permegszüntetés	-	6	-	-
Hatályon kívül helyezés + új döntés	7	13	6	3
Megsemmisítés	-	-	-	-
Megváltoztatás	1	2	-	-
Visszautasítás	1	1	1	-
Bírósági felülvizsgálat folyamatban	3	2	22	14

A Közbeszerzési Döntőbizottság döntésével szemben indított közigazgatási perek aránya az összes jogorvoslat arányát figyelembe véve (kerekítve) 11-14%-a között mozog, amely nem tekinthető magas aránynak, ugyanakkor érdemes lenne az arányokat az érdemi és nem érdemi döntések tekintetében is vizsgálat tárgyává tenni. A bírósági felülvizsgálatok jelentős hányada – a 2021. és 2022. évre jelenleg elérhető adatok szerint csökkenő mértékben – a kereset elutasítására vagy a permegszüntetésére vezet. Amennyiben a bíróság nem utasítja el a keresetet, a bíróság szívesebben él a hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás, mint a megváltoztatás eszközével.

A bíróságok ítéletei az ügy szempontjából releváns információkon alapulnak.

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

Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek elérhetősége

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi és nem érdemi eljárást lezáró döntései egyaránt – teljes terjedelemben – megfelelő határidőben elérhetőek a Közbeszerzési Hatóság portálján. A határozatok kapcsán az a tény is közzétételre kerül, hogy a döntést támadták-e keresettel. Amint az ügy lezárul, a Közbeszerzési Döntőbizottság közzéteszi a jogerős bírósági ítéletet is. A közbeszerzési szereplők elégedettek a határozatok elérhetőségével, azonban a bírósági ítéletekkel kapcsolatban az interjú-alanyok részéről felmerült, hogy segíthetné az ítéletek áttekintését egy önálló adatbázis létrehozása, illetve igényként fogalmazódott meg,

³⁶ Forrás: a Közbeszerzési Döntőbizottság által nyújtott adatszolgáltatás.

hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát felülvizsgáló azon bírósági ítéletek is kerüljenek, amelyekkel kapcsolatban a Döntőbizottság fellebbezést nyújt be.

Ami a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai körében történő keresési lehetőséget illeti: számos kifogás fogalmazódott meg ennek kapcsán, így indokolt lenne az alkalmazás javítása, hogy megbízhatóan lehessen keresni a határozatok egyes jellemzőire (tárgyakra, megsértett jogszabályi rendelkezésekre stb.)

A keresőfelület elősegíthetné a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak könnyebb követhetőségét, mivel – amint arra számos válasz rámutatott – a jogorvoslati eljárásokban a felek gyakran hivatkoznak a releváns döntőbizottsági, illetve bírósági döntésekre (illetőleg a felsőbb bírósági joggyakorlatot maga a Közbeszerzési Döntőbizottság is gyakran hivatkozta határozataiban).

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

Összkollégiumi állásfoglalás

A Kbt. 168. §-a rendelkezik a Közbeszerzési Döntőbizottság döntéshozatala egységének biztosítása érdekében az összkollégiumi állásfoglalás intézményéről. A Kbt. 168. §-a értelmében az eljáró tanács és a kollégium vagy összkollégium egyetértése esetén az összkollégium új állásfoglalásáról, illetve az állásfoglalás módosításáról a Közbeszerzési Döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság honlapján tájékoztatást ad. A jogalkalmazók részéről igény fogalmazódott meg ezen összkollégiumi állásfoglalások megismerésére, illetve ezek számának növelésére. Említést érdemel, hogy az elmúlt időszakban a Közbeszerzési Hatóság honlapján többször megjelentek elvi jelentőségű bírósági ítéletek kiemelt megállapításai. Javasolt lenne, hogy ezen hírekből közvetlenül is legyenek elérhetőek a hivatkozott ítéletek.

MAPS 14. mutató: Etikai és korrupcióellenes intézkedések

A mutató összefoglalása

Ez a mutató értékeli i) a közbeszerzési rendszerben szereplő korrupcióellenes intézkedések jellegét és hatályát, valamint ii) azok gyakorlati végrehajtásának és kezelésének módját. Ez a mutató azt is értékeli, hogy a rendszer erősíti-e a nyitottságot és kiegyensúlyozza-e az érdekelt felek érdekeit, valamint, hogy a magánszektor és a civil társadalom támogatja-e az integritásáról ismert közbeszerzési piac létrehozását.

Megállapítások

A korrupcióellenes intézkedések általánosságban magas színvonalúak: a jogszabályok tartalmazzák a jogellenes gyakorlatok meghatározását, és megfelelő szankciókat. A korrupciós ügyek vonatkozásában az eljáró hatóságok hatékonysága meghaladja az átlagot, és a korrupciós bűncselekmények tekintetében a helyzet nem tér el lényegesen az európai átlagtól, ugyanakkor közvélemény korrupcióérzékelése a statisztikák által felrajzolt képtől mégis jelentősen eltér.

Ennek hátterében egyrészt a korrupciónak a média és közvélemény általi a jogszabályi definíciónál tágabb értelmezése áll, másrészt viszont az, hogy a korrupciós bűncselekmények esetében alacsony a bejelentési hajlandóság. Ez utóbbi a vizsgált közbeszerzési rendszer esetében a kellő ismeretek hiányából, a rendszer, illetve az eljáró intézmények iránti bizalmatlanságból, és az esetleges retorzióktól való félelemből fakad. Ezzel is összefügg az a megállapítás, hogy a közbeszerzés terén dolgozó köztisztviselők, szakemberek között a rendszeres, illetve kötelező etikai, integritási, csalásmegelőzési és korrupcióellenes oktatásban résztvevők köre jelenleg nem kellően széles, ezért szükséges a képzési rendszer áttekintése és bővítése. A visszaélések bejelentésének jövőbeni ösztönzésére jó alkalmat ad az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv – jelenleg folyamatban levő – hazai jogrendbe való átültetése, mivel ennek kapcsán összhangba hozható a jelenlegi szabályozás a bejelentők számára erősebb védelmet biztosító irányelvi rendelkezésekkel.

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

közbeszerzési szerződésekbe, az ajánlatkérői oldalon pedig nem hatékony a kizáró okokkal kapcsolatos ellenőrzés.

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

A 14. mutató lényegi hiányosságainak és ajánlásainak összefoglalása

Lényeges hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
A vagyonyilatkozat-tételi rendszer ellenőrzése nem hatékony, a kötelezettség megsértésére vonatkozó szankciók nem kellően elrettentőek, hatékonyak és arányosak.	magas	Vagyongyarapodási vizsgálatok alkalmazási területének kiterjesztése a korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére. Jogkövetkezmények szigorítása (büntetőjogi elemeket is tartalmazó szankciórendszer) a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megsértése esetére, annak biztosítása, hogy az esetleges jogsértéseket kivizsgálják, és adott esetben megfelelően szankcionálják.
Hiányos a közbeszerzési rendszerhez kapcsolódó integritási képzési rendszer közbeszerzési szakemberek számára.	közepes	Az integritási témákkal kapcsolatos rendszeres, kötelező képzési kínálat bővítése a közbeszerzési szakemberek számára, a szélesebb körű etikai és integritási képzések kiegészítéseként.
Az ajánlatkérői oldalon közbeszerzésekkel foglalkozó munkatársak körében gyakran nincs kellő felkészültség a kizáró okok azonosítására. Nem működik az összeférhetlenségre vonatkozó módszeres, kellő mélységű ellenőrzés és preventív tevékenység, a közbeszerzési ellenőrzési rendszernek pedig	közepes	Indokolt az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzéséhez ellenőrzési rendszert társítani, és az erre vonatkozó előírásokat az ajánlatkérők közbeszerzési szabályzatában rögzíteni. Ajánlattevő gazdasági szereplő tekintetében a cégkapcsolati háló, kapcsolt vállalkozások, valamint a tulajdonosok, vezető tisztségviselők egyéb érdekeltségei kötelező ellenőrzésének előírása.

nem képezi részét ezen tevékenység vizsgálata.		Hatékony útmutatók és eszközök kidolgozása, valamint a jelenleginél hatékonyabb és szélesebb körben kötelező képzési és továbbképzési program ajánlatkérői oldalon dolgozó közbeszerzési szakemberek számára.
Integritási rendszerek működtetése csak ajánlatkérői oldalon elvárás. Az ellenőrzési rendszer erősítésre szorul az Intr. és a Gtbkr. alkalmazásának belső és külső ellenőrzése vonatkozásában, az integritás tanácsadó illetve megfelelési tanácsadó intézményei nem kellően erősek.	közepes	Integritási rendszerek működtetésére vonatkozó kötelező elvárás ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is a közbeszerzésben való részvételhez. Kockázatalapú és mélyebb – nem csupán a formális megfelelésre fókuszáló – ellenőrzési módszertan kidolgozása az Intr. és a Gtbkr. alkalmazása tekintetében. Oktatási anyagok és útmutatók kidolgozása a fő érintett felek részére az adott szervezetre szabott integritási eszközök kidolgozásához. Belső ellenőrök folyamatos továbbképzése, a versenyszférában meglévő tapasztalatok rendszeres megosztása a közszféra belső ellenőreivel a továbbképzés és szakmai szervezetek (BEMSZ) keretén belül. Korábbanál mélyebb tartalmú külső ellenőrzés (ÁSZ) és hatékonyabb visszacsatolás.
Nem kötelező a csalásra, korrupcióra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó szabályokat beilleszteni a közbeszerzési szerződésekbe.	közepes	A közbeszerzési dokumentációba a korrupcióra, csalásra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések kötelező beépítése. Ennek megfelelően az ajánlatkérők és ajánlattevő gazdasági szereplők által alkalmazandó releváns jogszabályok, útmutatók módosítása.

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

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

Közbeszerzések terén tiltott gyakorlatok, kizáró okok

A közpénzek és a nemzeti vagyon kezelése során az átlátható állami működést és a közélet tisztaságát, valamint általánosságban a megelőzés alapú szemlélet alkalmazását, mint a jó kormányzásnak és a jó közigazgatásnak az alapelveit Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) rögzíti. A csalás, a korrupció,

pénzmosás, a versenyt korlátozó magatartás és a közbeszerzéseket érintő egyéb tiltott gyakorlatok meghatározása és tilalma megtalálhatók a releváns jogszabályokban.

A közbeszerzések terén a kötelező kizáró okokra vonatkozó szabályokat a Kbt. 62. §-a, a fakultatív kizáró okokat pedig a Kbt. 63. §-a tartalmazza az ajánlattevő, a részvételre jelentkező, az alvállalkozó vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetek vonatkozásában. A Kbt. 62. §-ban meghatározott abszolút kizáró okok fennállása esetén az érintett gazdasági szereplőt minden egyéb ténytől függetlenül ki kell zárni a közbeszerzési eljárásból, illetve kérelem nyújtható be a megbízhatóság igazolása érdekében. A kizáró okok objektív tényállások, amelyek között számos a gazdasági szereplők integritásával kapcsolatos, pl. csalás, korrupció, pénzmosás vagy egyéb bűncselekmények, az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatának jogtalan befolyásolása, versenyjogi jogsértés (pl. kartell) vagy összeférhetlenségi helyzet fennállása.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés a) pontjának integritással kapcsolatos kizáró okokra vonatkozó rendelkezései a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Régi Btk., hatálytalan: 2013. VII. 1-jétől) VII. címére (A közélet tisztasága elleni bűncselekmények) és XVIII. fejezetére (Vagyon elleni bűncselekmények), valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (Btk.) meghatározott korrupciós bűncselekményekre hivatkoznak. A Btk. tételes jogi fogalomként, a „Korrupciós bűncselekmények” fejezetnév alatt, a XXVII. fejezetben szabályozza a szűk értelemben vett korrupciós bűncselekményeket, amelyek a vesztegetés (Btk. 290. §), a vesztegetés elfogadása (Btk. 291. §), a hivatali vesztegetés (Btk. 293. §), a hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §), a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 295. §), a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 296. §), a befolyás vásárlása (Btk. 298. §), a befolyással üzérkedés (Btk. 299. §), valamint a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (Btk. 300. §). A Btk. szabályozása megkülönbözteti a működéssel, illetve befolyással kapcsolatos, a hivatalos személlyel, gazdálkodó szervezettel vagy hatósági eljárással összefüggő, az aktív, illetve passzív, valamint a hazánkban és külföldön elkövetett korrupciós bűncselekményeket.

A csalás, a korrupció és más, a közbeszerzés terén tiltott gyakorlatok fogalom meghatározásai egyéb normatív jellegű aktusokban is megtalálhatók, azonban a meghatározások helyenként általánosak és nincsenek következetesen összehangolva a hatályos jogszabályokkal. Így például a 2021-2027 programozási időszakra, valamint a helyreállítási és ellenállóképességi terv végrehajtására vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégia³⁷ korrupcióra vonatkozó meghatározása rendkívül általános („minden hatalommal való visszaélés magáncélból”), míg ugyanezen dokumentum a csalás meghatározására az (EU)

³⁷ https://www.palyazat.gov.hu/csalas_es_korrupci_elleni_strategia

2017/1371 irányelv szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalom-meghatározását³⁸ alkalmazza. A 2020–2022. közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia³⁹, amely meghatározta a korrupció megelőzését, valamint a jelenség elleni fellépést szolgáló intézkedések irányait és kereteit a 2020–2022 közötti időszakban, hasonlóképpen tágan értelmezi a korrupció fogalmát, és „minden olyan társadalmi jelenséget ért alatta, amely során valaki a rábízott hatalommal visszaél”. A 2023–2027. közötti időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia a jelen kockázatértékelés készítése idején még nem került publikálásra, így azt a jelentés nem vizsgálta.

Egyéb főbb alkalmazandó jogszabályok közé tartozik az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Panasztv.), az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet.

A vizsgált területen fontos változást hozott az Integritás Hatóságot és a Korrupcióellenes Munkacsoportot létrehozó Eufetv., amelynek célja az ellenőrzést ellátó intézményrendszer hatékonyságának növelése, az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti eljárás keretében javasolt intézkedéseknek való megfelelés érdekében. Az Eufetv. nem alkalmaz a korrupcióra

³⁸ Az (EU) 2017/1371 irányelv szerint az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásnak minősülnek a következők:
A kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:
- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása;
A bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:
- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

³⁹ 2020–2022. közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia. Megtekinthető a következő internetcimen:
<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/f/ff/92000/STRAT%C3%89GIA%20k%C3%B6zz%C3%A9tett.pdf>

vonatkozó önálló fogalom meghatározást, a „korrupció” illetve „korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények” fogalompárost használja. A Hatóság feladatai vonatkozásában még tágabban a „csalás, összeférhetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság” felsorolást alkalmazza. A Korrupcióellenes Munkacsoport feladatait részletező 50. § (1) pedig hivatkozik az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (2) bekezdése szerinti korrupciós gyakorlatokra, az Egyesült Nemzetek Szövetsége Korrupció elleni Egyezményének III. Fejezetében foglalt bűncselekményekre, valamint a Btk. XXVII. Fejezetében foglalt bűncselekményekre.

Kbt. összeférhetlenségre vonatkozó szabályainak változása

Az Eufetv. 81. §-a újraszabályozta a Kbt. – 14(b) almutató alatt részletesebben is tárgyalt – összeférhetlenségi szabályait az Európai Unió jogával való teljesebb összhang megteremtése érdekében. A Kbt. módosítása egyértelművé tette, hogy az ajánlatkérő általános kötelezettsége az összeférhetlenségi helyzet megelőzése, feltárása és bekövetkezése esetén annak orvoslása. Az előzőeken túl rögzítésre kerültek az ajánlatkérőt terhelő kötelezettségek, illetve az összeférhetlenség általános szabálya, valamint a vélelmezett összeférhetlenségi esetkörök, amelyeknél jellemzően felmerül az érintett személyek pártatlanságának sérelme. Ennek érdekében az ajánlatkérő nevében eljáró és az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személyek kötelesek összeférhetlenségi nyilatkozatot tenni valamennyi közbeszerzési folyamathoz kapcsolódóan, amelyben részt vesznek. Összeférhetlenségi kockázat felmerülése esetén az ajánlatkérő kötelezettsége az összeférhetlenség fennállásának vizsgálata. Az új szabályozás megtartotta a közjogi méltóságok kizárására vonatkozó 2015-ben bevezetett szabályokat, illetve rögzítette az összeférhetlenség általános következményeit, valamint a következményeket arra az esetre is, ha adott gazdasági szereplő részt vett az eljárás előkészítésében. Az új összeférhetlenségi szabályokat elemző önálló Közbeszerzési Hatósági útmutató kidolgozása a jelentés elkészítésének időpontjában folyamatban van. A Kbt. rendelkezésein túl további, összeférhetlenségre vonatkozó részletszabályok találhatóak több, a közbeszerzéseket is érintő jogszabályban és kormányrendeletben is. Így például a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában a jogviszony létrejöttét, tartalmát, megszűnését a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) szabályozza, és ez a jogszabály tartalmazza a hivatás- és a közszektor és a magánszektor közötti forgóajtó-jelenséget korlátozó rendelkezéseket is a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában.

Az érintettekkel folytatott interjúk alapján a csalás- és korrupcióellenes stratégia megvalósulásának a közbeszerzés vonatkozásában jelentős gátja, hogy az

ajánlatkérői oldalon egyrészt a gyakorlatban nem működik ilyen irányú, rendszeres preventív tevékenység, másrészt a közbeszerzési ellenőrzési rendszernek nem képezi részét ezen tevékenység meglétének és hatékonyságának vizsgálata. Az összeférhetlenségre és a verseny tisztaságának sérelmére vonatkozó rendelkezések alkalmazását nehezíti, hogy az ajánlattevő gazdasági szereplő kapcsolt vállalkozásait, valamint a tulajdonosok, vezető tisztségviselők egyéb érdekeltségeit nem ellenőrzik kellő hatékonysággal. Így például a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerint a közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérők kötelesek ellenőrizni a céginformációs és az elektronikus cégeljárásban közreműködő szolgáltatótól (céginformációs szolgáltató) ingyenesen, elektronikusan kérhető cégjegyzék adatokat, ugyanakkor arra vonatkozóan nincs előírás, hogy kötelező jelleggel a cégkapcsolati hálót is ellenőrizték, a cégjegyzék adatokon felül. Az alkalmazást az is nehezíti, hogy gyakran nincs megfelelő szakmai kapacitás, és nem állnak rendelkezésre további, kellően hatékony útmutatók és eszközök (pl. tényleges tulajdonos adatbázis) az ajánlatkérőknél. Végezetül a csalás- és korrupcióellenes stratégia megvalósulásához nélkülözhetetlen, hogy az összehangolt integritási (compliance) rendszerek működtetése ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is kötelező elvárás legyen a közbeszerzésben való részvételhez.

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

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

Az összeférhetlenség megfelelő szabályozása tágabb értelemben a jó kormányzás, a közbeszerzés területén pedig a tisztességes verseny alapvető feltétele. Magyarország uniós tagságából következő jogharmonizációs kötelezettség alapján a közbeszerzési jogalkotást össze kell hangolni a közösségi joggal és közbeszerzési szabályokkal, a hazai szabályozást pedig az uniós szabályokkal összhangban kell értelmezniük a jogalkalmazóknak. A közbeszerzés tekintetében az uniós költségvetés végrehajtásában részt vevő tagállamokban közvetlenül alkalmazandó uniós összeférhetlenségi szabályokat az Európai Unió 2018. augusztus 2-án hatályba lépett költségvetési rendeletének 61. cikke

tartalmazza.⁴⁰ Ezen felül a hazai szabályozásnak meg kell felelnie a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization) Kormányzati Beszerzési Megállapodásában⁴¹ (Agreement on Government Procurement – GPA) foglaltaknak is.

Az összeférhetetlenséggel kapcsolatos jogszabály-módosításokról a 14 (a) almutató keretében már írtunk. A módosított szabályok alkalmazása tekintetében kiemelés érdemel, hogy – amint arra a módosítás miniszteri indokolása is utal – “Az Európai Bizottság Iránymutatása az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről” című 2021/C 121/01 közleménye az uniós források felhasználásával összefüggésben (2021. évi bizottsági közlemény az összeférhetetlenség értelmezéséről) arra hívja fel a figyelmet, hogy az összeférhetetlenségi nyilatkozatok alkalmazása akkor hatékony, ha azokhoz a hamis nyilatkozatok azonosítását célzó ellenőrzés is társul.

Ilyen ellenőrzésre sor kerülhet különösen a más információforrásokkal való összevetés útján, így például a cégnyilvántartásban nyilvánosan elérhető adatok alapján az ajánlatkérő ellenőrizheti, hogy talál-e kapcsolatot az ő részéről az eljárásban részt vevő személyek és az ajánlattevők között vagy részletesebb nyilatkozatot is kérhet az ajánlatkérő a bevont személyektől pl. üzleti érdekeltségeikről.

A nyilatkozatok valóságtartalmának ellenőrzésének módjáról az ajánlatkérő a közbeszerzési szabályzatában rendelkezhet.”

Álláspontunk szerint az összeférhetetlenségi helyzetek megelőzésével, feltárásával és kezelésével kapcsolatos uniós elvárások teljesítéséhez az előzőek érvényesítése szükséges, ezért szükséges az ajánlatkérők részéről – közbeszerzési szabályzatba rögzítetten – az összeférhetetlenséggel kapcsolatos ellenőrzésre vonatkozó előírások rögzítése.

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

⁴⁰ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 számú rendelete. Megtekinthető a következő internetcímen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>

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

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

A közbeszerzésben alkalmazott tiltott gyakorlatokra vonatkozóan nincsenek egyértelmű és átfogó meghatározások. A közbeszerzési dokumentumok tartalmát a Kbt. nem határozza meg, így nem írja elő csalásra, korrupcióra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó nyilatkozatok közbeszerzési szerződésekbe való beillesztésének kötelezettségét sem. Ilyen tartalmú nyilatkozatok nem képezik részét a www.palyazat.gov weboldalon elérhető Közbeszerzési Dokumentumok között szereplő nyilatkozatmintáknak sem⁴². Annak ellenére, hogy a jogszabály nem tartalmaz konkrét követelményeket, a közbeszerzési dokumentumok esetenként már tartalmazznak tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezéseket. Hasonlóképpen korrupcióellenes záradékok nem képezik kötelező részét a dokumentációnak, ennek kötelező jellegű alkalmazását javasoljuk.

14(c) almutató: Hatékony szankciók és végrehajtási rendszerek

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

Korrupciós bűncselekmények bejelentése

Alapvetően a KH és az ajánlatkérő köteles haladéktalanul jelenteni az illetékes szerveknek minden olyan korrupciós esetet vagy erre irányuló kísérletet, amelyet az ajánlattevő vagy az ajánlatkérő képviselője követett el. Hasonló követelményt tartalmaz a másodlagos jog. Nem teljesen egyértelmű azonban, hogy a gyakorlatban hogyan kell teljesíteni ezt a követelményt. Ezenkívül a jogellenes gyakorlatok, korrupciós bűncselekmények és egyéb visszaélések bejelentésére vonatkozó általános szabályok is alkalmazandók. Ezekről a Btk., a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.), a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény, és egyéb normatív aktusok is rendelkeznek, mint például az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, az Eufetv. Az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztika (röviden: ENYÜBS) adatai évenkénti bontásban, a Btk. fejezetei és tényállásai alapján csoportosítva publikusan elérhetők a Legfőbb Ügyészség weboldalán, jelenleg 2021-es évvel bezárólag. Az ENYÜBS nem tartalmaz információt arra vonatkozóan, hogy hány közbeszerzéshez kapcsolódó korrupciós bűncselekményt regisztráltak, így erre vonatkozóan nem tudunk megállapítást tenni. A rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapítható, hogy a regisztrált korrupciós bűncselekmények száma

⁴²

Megtekinthető

a

következő

internetcímen:

<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=64507>

egymást követő években is nagymértékű ingadozást mutat (2019: 460, 2020: 2049, 2021: 6219, 2022: 1003), elsősorban a hivatali vesztegetések számának alakulása miatt (2019: 242, 2020: 1978, 2021: 5976, 2022: 650). Ezzel szemben a kezdeményezett eljárások száma ugyanezen időszakban viszonylag állandó (2019: 275, 2020: 271, 2021: 358, 2022: 374). A korrupciós bűncselekményeken belül a befolyással üzérkedés emelkedett trendszerűen az elmúlt 3 évben, ami hathatós és átfogó ellenőrzés és szankcionálás nélkül tovább emelkedik majd, és rontja a közvélemény korrupciós érzékelését.

A Legfőbb Ügyészség magyarázata szerint a 2021. évi kiugróan magas szám annak tulajdonítható, hogy a korrupciós kockázatnak jelentős mértékben kitett szolgálati helyeken tömegesen felderített bűncselekményeket a nyomozó ügyészségek egy-két eljárásban vizsgálják ki, és ezek befejezése a regisztrált bűncselekmények számának megugrását eredményezi. A 2021-es évben az egy ügyben a legtöbb bűncselekmény 4354 volt (hivatali vesztegetés elfogadása), a második legtöbb pedig 718 (amelyek többek között 357 hivatali vesztegetés és 341 hivatali vesztegetés elfogadását tartalmaztak). A Legfőbb Ügyészség kiemelte, hogy a korrupciós ügyekben az eljáró hatóságok hatékonysága meghaladja az átlagot, mivel a feljelentések elutasítási aránya kedvezőbb, mint az átlagos feljelentés elutasítási arány, a korrupciós ügyek büntető eljárásában az eljárások megszüntetésének és a vádemeléssel befejezett ügyek aránya pedig jelentősen kedvezőbb, mint a teljes bűncselekményi kör tekintetében. Ez a statisztika valóban kedvező képet mutat az eljáró hatóságok hatékonyságáról, ugyanakkor a képet árnyalja az a tény, hogy korrupciós ügyek felderítése során titkos információgyűjtés alkalmazható, ami a felderítés leghatékonyabb eszköze. Ebből kifolyólag a korrupciós és nem korrupciós ügyek esetében az elutasítási arányra, az eljárások megszüntetésére és a vádemeléssel befejezett ügyekre vonatkozó statisztika egyszerű összehasonlítása nem ad hiteles képet a tényleges hatékonyságról. Ugyanakkor a fentiek, valamint a 14(a) és 14(b) almutatóknál megfogalmazottak alapján megállapítható, hogy a feltárt korrupciós bűncselekmények számaránya tekintetében a magyarországi helyzet nem tér el lényegesen az európai átlagtól. Fontos megjegyezni azonban, hogy a korrupcióérzékelés ezzel nincs összhangban, többek között a statisztika használhatóságának fentiekben kifejtett korlátai miatt, valamint feltételezhetően azért, mert a közvélemény korrupcióként értelmez egyéb gazdasági bűncselekményeket is. Szintén kedvezőtlenül befolyásolja a korrupcióérzékelést és általánosságban a közélet tisztaságáról alkotott véleményeket a befolyással üzérkedés bűncselekmények fent említett folyamatos növekedése is. Általánosságban alacsony a bejelentési hajlandóság a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatban, aminek hátterében több tényező van. Amint a válaszadóink kiemelték jelentős problémát jelent, hogy a közbeszerzés terén a korrupciós és korrupcióval kapcsolatos eseteket nem jelentik be, egyrészt az azonosításhoz szükséges kellő ismeretek hiánya, másrészt az eljáró hatóságok és

általánosságban az igazságszolgáltatás iránti bizalom hiánya, valamint a bejelentő személy vagy gazdasági szereplőt érintő esetleges kedvezőtlen következmények miatt. Az elhangzottak alapján megállapítható, hogy – különösen az ajánlatkérői oldalon – a közbeszerzésekkel foglalkozó munkatársak körében gyakran nem kellő a felkészültség az esetleges kizáró okok azonosítására, és ezt elősegítendő a jelenleginél hatékonyabb és szélesebb körben kötelező képzési és továbbképzési programra lenne szükség. Továbbá szükséges lenne a bejelentési hajlandóságot fokozó intézkedésekre, elsősorban a közérdekű bejelentők védelmének további erősítése és a rendszerbe vetett bizalom fokozására irányuló további lépések által.

Pótmagánvád

A Be. kifejezetten a korrupciós bűncselekmények felderítésére, nyomozására vonatkozóan nem határoz meg speciális eljárásjogi szabályokat. Az almutató szempontjából fontos ugyanakkor kiemelni a Be. kondicionalitási eljárás keretében 2022. november 15-én hatályba lépett azon módosítását, amely lehetőséget ad arra, hogy korrupciós bűncselekmény esetén a rendőrség és az ügyészség feljelentést elutasító vagy nyomozást megszüntető egyes határozataival szemben bárki felülbírálati indítvánnyal, „kiegészítő pótmagánváddal” élhessen. Ez megszüntette azt az Európai Bizottság által korábban kifogásolt gyakorlatot, amely szerint az ügyészség által megszüntetett eljárások esetében nem volt lehetőség bíró általi felülvizsgálatra.

Az Eufetv. 27/A. §-a értelmében az Integritás Hatóság felülbírálati indítvánnyal, illetve ismételt felülbírálati indítvánnyal élhet a 2023. január 1-jén vagy az után indult büntetőeljárásokban, ha az eljárás a közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos, a Büntetőeljárás Törvényben meghatározott bűncselekmények miatt folyik, és a feljelentést elutasítják, vagy az eljárást megszüntetik. Amennyiben ilyen esetben a bíróság azt állapította meg, hogy vádindítvány benyújtásának van helye, és nyomozást, vagy annak folytatását rendeli el (Be. 817/I. §), – Integritás Hatóságon kívül – bármely természetes vagy nem természetes személy benyújthat vádindítványt.

A fentiekkel kapcsolatban megjegyezzük, hogy magánszemélyeknek várhatóan nem lesz megfelelő kapacitása a jogorvoslat alkalmazásához. A magánvád esetében a megalapozottság tekintetében szigorúbb szabályok kerülnek alkalmazásra – a bíróság visszautasíthatja azt, amennyiben megalapozatlannak találja. A jogorvoslati lehetőség magánszemélyek általi alkalmazhatóságát gyengíti, hogy a Legfőbb Ügyészség anonimizálva teszi közzé az általa megszüntetett korrupciós ügyek adatainak kivonatát a weboldalán, így azok azonosítása több erőforrást igényel. Javasoljuk ezért az ügyek könnyebb azonosíthatósága érdekében a jelenlegi gyakorlat megváltoztatását.

Civil oldalról kritikai észrevételként és a jogorvoslat alkalmazását meggátolni képes körülményként fogalmazódott meg a “túlzottan rövid – felülbírálati indítvány és

ismételt felülbírálati indítvány esetén 30 napos, vádindítvány benyújtása esetén 60 napos – eljárási határidő”.

ENyÜBS

Az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztikai rendszerről, az adatgyűjtés és -feldolgozás részletes szabályairól szóló 12/2018. (VI. 7.) BM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint az ENyÜBS egységes elvek szerint gyűjti – ideértve az adatfelvétel tervezését, végrehajtását – a büntetőeljárások, a büntetőeljárások alapjául szolgáló cselekmények, az elkövetők és a sértettek statisztikai adatait. Az adatgyűjtés két, egymástól tartalmilag elkülönülő alrendszere a kezdeményezett büntetőeljárásokra vonatkozó adatgyűjtés, valamint a nyomozó hatóság és az ügyészség által büntetőeljárás során meghatározott módon befejezett, valamennyi megfigyelési egységre vonatkozó adatgyűjtés.

A bűnügyi statisztikai rendszer honlapján (bsr.bm.hu) elérhető ENyÜBS adatokon alapuló nyilvános adatbázis szerint 2022-ben összesen 1160 korrupciós bűncselekmény elkövetése miatt indult büntetőeljárás, míg a regisztrált bűncselekmények száma 805 volt. A 2018–2022. évek vonatkozásában a korrupciós bűncselekmények döntően feljelentés alapján, kisebb részben hivatalból, illetve előkészítő eljárást követően jutottak a nyomozó hatóság tudomására. A magánszemély feljelentők között jelentős számban fordulnak elő ismeretlen, magukat megnevezni nem kívánó személyek, illetve olyan személyek, akik valamilyen hivatalos ügyintézés kapcsán észlelnek jogszerűtlenséget, korrupciógyanús cselekményt. Az intézmények, társszervek által tett feljelentések között domináns szereplő a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), illetve a kormányhivatalok és települési önkormányzatok ellenőrzési tevékenységet végző szervezeti egységei is több esetben hozzák korrupciós bűncselekmény elkövetésének gyanúját a nyomozó hatóság tudomására.

Közbeszerzési eljárásból kizárt gazdasági szereplőkről szóló nyilvántartás

Amint a 14(a) almutató esetében is említésre került, az Eufetv. 5. § (3) bekezdés c) pontja az Integritás Hatóság hatáskörébe utalja egyes bűncselekményekkel összefüggésben a közbeszerzési eljárásból kizárt gazdasági szereplőkről hatósági jogkörben nyilvántartás vezetését. A nyilvántartásban rögzíteni kell a kizáró okok fennállásának időtartamát is, amely nem haladhatja meg a bíróság ügydöntő határozatának jogerőre emelkedésétől számított négy évet. Az Integritás Hatóság a nyilvántartásba vételi eljárás megindulásáról értesíti a gazdasági szereplőt, és ezzel egyidejűleg felhívja, hogy az értesítéstől számított 8 napon belül nyilatkozhat észrevételeiről és a megbízhatóságát igazoló öntisztázó intézkedéseiről. Az ajánlatkérők kötelesek kizárni az eljárásból minden olyan ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt, amely szerepel a listán.

A kizárás lehetősége mellett, amennyiben valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el, az ajánlatkérő eredménytelenné is nyilváníthatja az eljárást [Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pont]; a lehetőséggel az ajánlatkérők kivételesen élnek: a 2022. évben az összes eredménytelen eljárásnak csak 0,2%-a alapult ezen körülményen.⁴³

14(d) almutató – Korrupcióellenes keretrendszer és integritásképzés

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

Korrupció témakörben készült nemzetközi felmérések

Az Európai Bizottság 2022-es korrupció témájában készített tematikus Eurobarométer felmérése alapján a válaszadók rendkívül magas aránya, 91% szerint a korrupció elterjedt az országban (az EU27 átlaga 68%), 61% szerint a korrupció szintje az elmúlt három évben növekedett (az EU27 átlaga 41%), és szinte valamennyi egyéb mutató esetében is az uniós átlag értékeknél rosszabbul értékelték a korrupciós helyzetet a válaszadók. A vállalkozások körében a korrupció témájában végzett 2022-es Eurobarométer gyorsfelmérés alapján a válaszadók 75% szerint elterjedt a korrupció az országban (az EU27 átlaga 63%). A válaszadók a nepotizmust (barátok és családtagok előnyben részesítését) jelölték meg a legelterjedtebb korrupciós gyakorlatnak az üzleti életben (Magyarország: 41%, EU27 átlag: 48%) és állami intézményekben (Magyarország: 31%, EU27 átlag: 46%), ugyanakkor az elterjedtségük mértékét az uniós átlag alattinak érzékelték. A szankciók alkalmazása kapcsán a válaszadó vállalatok 17%-a szerint büntetik megfelelően a magas rangú tisztviselők megvesztegetésében érintett személyeket és vállalkozásokat (EU27 átlag: 29%), és 24% szerint alkalmazzák a korrupcióellenes intézkedéseket pártatlanul és mögöttes indítékok nélkül (EU27 átlag: 38%). A közbeszerzéshez kapcsolódó korrupció terén ugyanakkor a válaszadók az EU27 átlaghoz hasonló válaszokat adtak.

Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust) 2016–2021 időszakban az ügynökségnél regisztrált korrupciós ügyeket vizsgáló jelentése⁴⁴

⁴³ Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága által közzétett, "A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2019–2022." 2. számú melléklet

⁴⁴ Eurojust Casework on Corruption: 2016–2021 Insights, 2022. május, Megtekinthető a következő internetcímen: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>

alapján Magyarország az uniós középmezőnybe tartozik összesen 34 regisztrált korrupciós üggyel.

Nemzeti Korrupcióellenes Keretrendszer kialakítása

A kormányzati korrupcióellenes tevékenység terén 2014 őszén történt az igazságszolgáltatási rendszert érintő jelentős szervezeti átalakítás, amely a jelenlegi struktúrát eredményezte. A Belügyminisztérium felel a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok összehangolásáért, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) felügyeletéért. Az NVSZ a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó, állami, fegyveres rendvédelmi szerve⁴⁵, amelynek kiemelt feladata többek között a korrupció csökkentése is. A szervezetén belül a Korrupcióellenes Főosztály (KMF) látja el a korrupcióellenes tevékenységhez kapcsolódó feladatokat. Ennek keretében a KMF stratégiai tervező, módszertani támogató, elemző-értékelő, koordinációs tevékenységet fejt ki, részt vesz az integritásirányítás rendszer fejlesztésében, tájékoztató és szemléletformáló intézkedéseket készít elő és közreműködik a nemzetközi együttműködésből eredő kötelezettségek teljesítésében. Ugyancsak a KMF feladata a kormányon belüli együttműködés és a korrupcióellenes stratégia és cselekvési tervek értékelése.

Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia

A 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiában meghatározott feladatok többségét a Belügyminisztériumra ruházták, míg a Belügyminisztérium és az NVSZ feladata a stratégia végrehajtásának átfogó koordinálása. Általánosságban a korrupcióellenes stratégia hatálya a közigazgatás integritásának előmozdítására korlátozódik, nem foglal magában stratégiai szakpolitikai koordinációt olyan fontos korrupcióellenes területeken, mint a lobbitevékenység, a „forgóajtó jelenség”, a vagyonnyilatkozatok rendszere, valamint a kampány- és pártfinanszírozás. A stratégia végrehajtásáról és mérőszámokról, valamint a kapcsolódó tevékenységek részletes ismertetéséről a jelen kockázatértékelés elkészítésének idején nem állt rendelkezésre nyilvánosan elérhető információ, ami a nyilvános követés és felügyelet lehetőségeit csökkenti.

A Korrupcióellenes Stratégiát elfogadó kormányhatározat⁴⁶ 2021. decemberi módosítása értelmében a vonatkozó intézkedések többségének határidejét 2022. végére, illetve 2023. első félévére hosszabbították. A Kormány ezt, többek között a kondicionalitási eljárás keretében az Európai Bizottság részére megküldött válasza

⁴⁵ 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról

⁴⁶ 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról (2023.02.16-án hatályos állapot szerint)

szerint: „a Covid 19-világjárvány fizikailag lehetetlenné tette a képzések, konzultációk vagy kutatások folytatását, és a stratégia végrehajtását ezért a határidőt meghosszabbították 2023. június 30-ig”. Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve szerint a stratégia főbb nem teljesített elemeit 2023. március 31-ig, a stratégia egészét pedig 2023. június 30-ig kell végrehajtani.

Államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere, belső kontrollrendszer

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel (Intr.) a kormányzat 2013. februárjában integritásirányítási rendszert vezetett be. Az Intr. alkalmazásában az integritás „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése” (Intr. 2. § a) pont), míg az integritáshoz kapcsolódó integritásirányítási rendszer „az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján” (Intr. 2. § b) pont).

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

Az Intr. 5. §-a előírja integritás tanácsadó kijelölését az államigazgatási szerveknél. Az integritás tanácsadó feladata az integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritás jelentés elkészítésében történő közreműködés, a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és

korruptiók kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadása és kivizsgálása, valamint tájékoztatás és tanácsadás a felmerülő hivatásetikai kérdésekben a szervezet vezetői és munkatársai számára. Ezek mellett egyéb feladatokat is elláthat, és ezen egyéb feladatkörében más által is utasítható lehet, de integritás tanácsadói feladatainak ellátását ez nem veszélyeztetheti.

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

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének szabályozására 2020. január 1-jétől módosult a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (Takarékostv.), és kiegészült a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályokkal. A Takarékostv. végrehajtási rendeletként szintén 2020. január 1-jével hatályba lépett a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gtbr.), amely a részletszabályokat tartalmazza. A Gtbr. 4. § (7) bekezdése szerint a köztulajdonban álló gazdasági társaság első számú vezetője olyan belső kontrollrendszert alakít ki, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására, valamint a korrupció és a visszaélés hatékony megelőzésére. Az új előírások alkalmazása – a 2020. márciusában kezdődő Covid19-világjárvány miatti körülményekre tekintettel időt hagyva a megfelelő felkészülésre – 2021. január 1-jétől kötelező.

A Takarékostv. és a Gtbr. alkalmazását nehezítette a pandémia. Az ÁSZ 2021-ben közzétett vonatkozó jelentése⁴⁷ ugyan kiemeli, hogy „a 2021. évben az érintett gazdasági társaságok döntő részénél javult az integritás-tudatos szabályozási környezet alapvető feltételeinek és azok minőségi tartalmának a kialakítása”, ugyanakkor a vizsgált 148 gazdasági társaság közül csupán 35 biztosította már a 2020. évben „az elszámoltatható gazdálkodás és az integritás-tudatos szabályozási környezet alapvető feltételeinek kialakítását”. Egy másik, szintén 2021-ben közzétett hasonló jelentésben⁴⁸ az ellenőrzött 208 többségi állami tulajdonú gazdasági társaság közül 17 hordoz alacsony integritási kockázatot, mivel a jogszabályok által

⁴⁷ ÁSZ: A többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok integritásának ellenőrzése – 148 gazdasági társaságnál”, 2021. december, Megtekinthető a következő internetcímen: www.aszhirportal.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21089.pdf

⁴⁸ ÁSZ: A többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok integritásának ellenőrzése – 208 gazdasági társaságnál”, 2021. december, Megtekinthető a következő internetcímen: www.aszhirportal.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21092.pdf

előírt, valamint az integritási környezet részét képező elvárt helyénvalósági szabályokat a 2020. évben kialakította. Ez utóbbi jelentés ugyanakkor kiemeli, hogy az ellenőrzött társaságok 79%-a tett intézkedéseket a jogszabályok által előírt, valamint az integritási környezet részét képező elvárt helyénvalósági szabályok 2021. évi kialakítására, javítására. Az érintettekkel folytatott interjúk során és a kérdőíves válaszokban többen kiemelték, hogy a Takarékos tv. és a Gt bkr. alkalmazása terén továbbra is számos hiányosság van, a megfelelés jellemzően csak papíron, csekklista alapján valósul meg, és az integritás tanácsadó, illetve megfelelési tanácsadó intézményei további erősítésre szorulnak.

Az Intr. és a Gt bkr. alkalmazása terén meg kell haladni a jelenlegi csekklista alapú szemléletet, és a szabályozás gyakorlati alkalmazását élettellel kell megtölteni. Az alkalmazást elősegítené a kockázatalapú és mélyebb – nem csupán a formális megfelelésre fókuszáló – ellenőrzési és szankciós rendszer alkalmazása. Ennek orvoslása érdekében szükséges részletes útmutatók kidolgozása a fő érintett felek részére, a belső ellenőrök folyamatos továbbképzése, a versenyszférában meglévő tapasztalatok rendszeres megosztása a közszféra belső ellenőreivel a továbbképzés és szakmai szervezetek (BEMSZ) keretén belül, az ÁSZ korábbinál mélyebb tartalmú ellenőrzése és hatékony visszacsatolása, valamint megfelelő szankciós rendszer konzekvens alkalmazása.

Korrupciós bűncselekmények nyomozati hatásköre

A korrupciós bűncselekmények nyomozása terén a hatáskör elkülönül a nyomozás tárgya szerint. A rendőrség illetékes a magánszektorbeli korrupció és korrupcióval összefüggő gazdasági bűncselekmények ügyében a nyomozás végrehajtásában, míg a közszférát érintő, hivatali korrupciós bűncselekmények nyomozása 2019 február óta teljeskörűen a Központi Nyomozó Főügyészség Nyomozó Osztályának kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Az ügyészség, a nyomozó hatóságok és a felderítő szervek között teljes körű együttműködés és hatékony információáramlás lehetséges.

Kondicionalitási rendelet korrekciós intézkedései

Számos fontos szabályozási módosítást hozott, és várhatóan továbbiakat fog hozni, az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetés és a 2022. április 27-én megindított kondicionalitási rendelet szerinti eljárás, úgynevezett korrekciós intézkedések formájában. Ezek az intézkedések a korrupcióellenes keret erősítését, az Európai Unióból származó forrásokra vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégia, valamint új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Cselekvési Terv kidolgozását is magukban foglalják.

Amint azt a 14(a) almutató esetében is jeleztük, a 2023–2027. közötti időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Cselekvési Terv a jelen kockázatértékelés készítése idején még nem került publikálásra, így azt a jelentés nem vizsgálta. Az új

stratégia ugyanakkor várhatóan a korábbinál ambiciózusabb és átfogóbb lesz, és többek között tartalmazni fogja magas rangú tisztviselőkre vonatkozó etikai normák kidolgozását (beleértve a nepotizmus, a forgóajtó-jelenség és a lobbizás újraszabályozását), valamint a jelenleginél hatékonyabb vagyonynyilatkozati szabályozást. Ez utóbbihoz kapcsolódóan a Kormány vállalta, hogy 2023. március 31-ig létrehozza a vagyonynyilatkozatok digitális formátumú elektronikus benyújtására szolgáló új rendszert és a vagyonynyilatkozatok ingyenesen és regisztráció nélkül hozzáférhető és kereshető digitális adatbázisát.

Az Integritás Hatóság feladata lesz a vagyonynyilatkozati rendszer szabályozási keretének és működésének – többek között hatályának és ellenőrzési folyamatainak – felülvizsgálata, amelyről 2023. december 31-ig jelentést fog készíteni.

Korrupcióellenes képzések és továbbképzések

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer képzési struktúrájában kiemelt hangsúlyt kap a csalás és korrupció megelőzése és észlelése a szabálytalanságkezelés és az integritás.

A rendszeres oktatások mellett alkalmi jelleggel is megszervezésre kerülnek speciális oktatások, többek között a Legfőbb Ügyészség, az ÁSZ és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatósága, a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság munkatársainak részvételével. A NAV Központi Irányításán belül működő OLAF Koordinációs Irodával közösen képzési program került kidolgozásra az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme és csalásmegelőzés fókusszal, a kapcsolódó oktatások az intézmények körében felmért igények alapján kerülnek megszervezésre.

A hivatásetikai normák és szakmai szabályok megsértésére irányuló kockázatok felismerése, értékelése és kezelése érdekében, valamint a csalásellenes tudatosság növelése és a korrupció elleni küzdelem céljából a Nemzeti Közszerzési Egyetem által fejlesztett „Integritás-alapismeretek” című képzés elvégzése kötelező azon kormánytisztviselők számára, akik a kormánytisztviselői továbbképzési kötelezettség keretében korábban még nem teljesítettek korrupció-megelőzés témakörét érintő közszolgálati továbbképzési programot.

Az Európai Bizottság és az OLAF 2021-ben EU-alapok Csalás Elleni Tudás- és Erőforrásközpont néven weboldalt hozott létre: https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/index_hu Célja az uniós forrásokkal kapcsolatban elkövetett csalások megelőzésének és felderítésének támogatása a megfelelő források, bevált gyakorlatok megosztása és a szakértők kapacitásépítésének támogatása révén.

A fentiek alapján megállapítható, hogy általánosságban a közszerférát, illetve azon belül a közbeszerzések terén dolgozó munkatársakat érintő képzési és továbbképzési rendszerben szerepet kap az etikai, integritási, csalásmegelőzési és

korruptióellenes oktatás. A rendelkezésre álló információk és az interjúalanyok véleménye szerint ugyanakkor ezen témakörökhöz kapcsolódó rendszeres, illetve kötelező oktatásban résztvevők köre továbbra sem kellően tág, ezért szükséges a képzési rendszer áttekintése és bővítése, a jelenlegi oktatási kapacitások hatékonyabb kihasználása a Nemzeti Közszerződési Egyetem keretében. Javasoljuk ezért a fentiek orvoslására elsősorban az integritási, etikai képzések és továbbképzések terén a nagyobb hatékonyságú személyes részvétellel zajló, tantermi oktatások alkalmazását, és ehhez kapcsolódóan nagyobb számú oktató képzését „Train the trainer” programok keretében.

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

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

Magyarországon viszonylag kis számban jelen vannak a közbeszerzés területével foglalkozó szakmai és civil szervezetek. E szervezetek tevékenységi köre a közbeszerzés területén általánosságban a következőkre terjed ki: elemzések és tanulmányok készítése; javaslatok megfogalmazása a szakpolitikák fejlesztésére; szabályozási módosítások előkészítéséhez kapcsolódó konzultációban való részvétel; a közbeszerzési rendszer átláthatóságával, hatékonyságával és integritásával kapcsolatos társadalmi percepció felmérése; a közbeszerzési eljárások szereplőinek képzése (ajánlatkérők, gazdasági szereplők, stb.); útmutatók kidolgozása a közbeszerzési eljárásokban részt vevő alanyok számára; stb.

Civil szervezetek

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

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

az önmagát is gerjesztő folyamat oda vezetett, hogy gyakorlatilag megszűnt a bizalomra épülő, objektív szakmai együttműködés.

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

Az Európai Bizottság a Magyarországgal szemben folyó kondicionalitási eljáráshoz kapcsolódóan kiemelt figyelmet fordít a szélesebb körű társadalmi egyeztetésre és a civil szervezetek bevonására a közbeszerzések terén. A Bizottság által megfogalmazott igényekkel összhangban a kormányzat részéről erős törekvés tapasztalható a civil szervezetek szélesebb körű bevonására elsősorban az operatív programokhoz kapcsolódó monitoring és egyéb szakmai (pl. átláthatósági, alapjogi) bizottságokba.

A civil szervezetek egyelőre korlátozottan vesznek részt a munkában.

Fontos új fóruma a civil szereplőkkel való együttműködésnek a 2022 decemberében megalakult Korrupcióellenes Munkacsoport, amely egy független elemző, javaslattevő, véleményező és döntéshozó feladatokat ellátó testületi szerv. Az Eufetv. 49. § előírja, hogy a korrupció elleni küzdelem terén tevékenykedő nem kormányzati szereplőket a Munkacsoport tevékenységébe be kell vonni, biztosítva a teljes, szervezett és hatékony részvételüket. Ez a fentiekben is említett civil szervezetek képviselőinek részvétele által is megvalósult. A Munkacsoport hatékony fórumot biztosít a szakmai párbeszéd további erősítéséhez.

Szakmai szervezetek

Magyarországon a közbeszerzés területén egyetlen aktív szakmai szervezet a 2004 óta egyesületi formában működő KÖSZ. A szervezet két szakértője révén tagja a kilenc fős Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók Szakmai Testületének, illetve egy-egy tagot delegál a közbeszerzés terén működő Teljesítménymérési Munkacsoportba, valamint a fentebb említett Korrupcióellenes Munkacsoportba is. A Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók Szakmai Testülete tagot delegál a Közbeszerzések Tanácsába, ilyen módon a KÖSZ közvetve részese a közbeszerzési rendszerhez kapcsolódó döntéshozatalnak.

Túl ezen a KÖSZ 2019-ben együttműködési megállapodást írt alá a Közbeszerzési Hatósággal, amelynek keretében részt vesz jogalkalmazást segítő anyagok előkészítésében és véleményezésében. A KÖSZ képviselőinek álláspontja szerint a hatóság és a kormányzati oldal valódi szakmai együttműködést folytat: a szakmai konzultációk során felvetett javaslataik és észrevételeik egy részét a jogalkotás során figyelembe veszik.

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

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

Alapvető jogok biztosa

A panaszok és a közérdekű bejelentések jogi szabályozása nagy múltra tekint vissza a hazai szabályozás területén. Magyarország 2012. január 1. napjától hatályos Alaptörvényének XXV. cikke biztosítja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A kérelem, panasz vagy javaslat benyújtásához való jog tehát alapvető, alkotmányos alanyi jog.

A közérdekű bejelentések és a panaszok jelenlegi, egységes, átfogó szabályozását 2014. január 1. napjától kezdődő hatállyal a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Panasztv.) teremtette meg. A Panasztv. a gyakorlatban számos további, ágazati jogszabály figyelembevételét is megköveteli, így többek között a Panasztv.-ben is nevesített információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 2011. évi CXII. törvényt, jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényt, illetve a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényt.

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

A Panasztv. értelmében a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény rendelkezései alapján az alapvető jogok biztosa éves beszámolóban tájékoztat az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos tevékenységét is. A 2021. évi tevékenységre vonatkozó

beszámoló⁴⁹ szerint a közérdekű bejelentések megtételére szolgáló elektronikus rendszeren keresztül 537 (2020-ban 316) beadvány érkezett 2021-ben, ez 70 %-kal több, mint az elmúlt 5 év átlaga. A törvényi definíció nyomán 306, azaz a beadványok közel 60%-a volt ténylegesen közérdekű bejelentés. A beszámoló példálózó jelleggel, tematikusan ismerteti a közérdekű bejelentések 2021-es jellemző eseteit, amelyek között nem említ korrupciós bűncselekményhez vagy közbeszerzéshez köthető bejelentést, ami arra enged következtetni, hogy ilyen tematikájú bejelentések nem jellemzőek az intézmény gyakorlatában.

Egyéb közérdekű bejelentő rendszerek

A közbeszerzési rendszert érintő visszaélések vonatkozásában jelenleg a Közbeszerzési Hatóság lehetőséget biztosít közérdekű bejelentés megtételére a weboldalán közzétett, a célra rendszeresített adatlap kitöltésével és a Hivatali Kapun keresztül történő benyújtásával vagy a kozerdeku@kt.hu email-címre való megküldésével, ugyanakkor ezen lehetőségek nem anonimek. Anonim bejelentés megtételére kizárólag a Közbeszerzési Anonim Chat-en (KAC) keresztül van lehetőség, amely azonban nem biztosít lehetőséget a bejelentések nyomán megtett intézkedések utókövetésre, és a Közbeszerzési Hatóság nem, vagy csak indokolt esetben ad visszajelzést a bejelentésre. A KAC-on tett bejelentést továbbá nem kötelezi a Közbeszerzési Hatóságot ellenőrzési eljárás lefolytatására, illetve jogorvoslati eljárás kezdeményezésére a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.

Bejelentők védelme

A fentiekén túl érdemes kiemelni, hogy a Be. kifejezetten a korrupciós bűncselekmények felderítésére, nyomozására a bejelentők védelmére vonatkozóan nem határoz meg eljárásjogi szabályokat, azokat általánosságban, minden büntetőeljárásban alkalmazandóan fogalmazza meg. A bejelentők és a tanúk védelmét a Be. a XIV. és XV. fejezeteiben kezeli. A Be. 98. § (1) bekezdése alapján a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság gondoskodik arról, hogy a büntetőeljárásban kezelt védett adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra, és a személyes adatok védelme biztosított legyen. További védelmet jelent a 2021. január 1. óta hatályos Be. 98. § (2a) bekezdés c) pontja, mely előírja, hogy a Panasztv. szerinti közérdekű bejelentő védelme érdekében a közérdekű bejelentő kihallgatásáig a közérdekű bejelentést tartalmazó ügyiratot zártan kell kezelni. bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a különleges bánásmódot igénylő személy védelme érdekében a zárt adatkezelést hivatalból is elrendelheti. Az eljáró szervek az érdekelt vagy segítője indítványára, vagy különleges bánásmódot igénylő személy védelme érdekében hivatalból, elrendelhetik a zárt adatkezelést.

⁴⁹ BESZÁMOLÓ AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK ÉS HELYETTESEINEK TEVÉKENYSÉGÉRŐL 2021. Megtekinthető a következő internetcímen: <https://www.ajbh.hu/eves-beszamolok>

WB irányelv

Az Európai Bizottság előterjesztésére az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament 2019. október 23-án fogadta el az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet [(EU) 2019/1937 irányelv, „WB irányelv”], amelynek rendelkezéseit a tagállamoknak 2021. december 17-ig kellett átültetniük a nemzeti jogba. Az irányelv átfogó jogi keretet hoz létre, és közös minimumszabályokat állapít meg a visszaélést bejelentő személyek védelmére, továbbá előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsanak belső és külső csatornákat az uniós jog megsértésének bizalmas bejelentésére, valamint hatékony védelmet a visszaélést bejelentő személyek számára. A WB Irányelv tárgyi hatálya alá tartoznak mind a közszférában, mind a magánszektorban elkövetett visszaélések az uniós jog következő, kifejezetten nevesített területein: közbeszerzés; pénzügyi szolgáltatások; termékbiztonság; közlekedésbiztonság; környezetvédelem; sugárvédelem és nukleáris biztonság; élelmiszer- és takarmánybiztonság, illetve állategészségügy és állatjólét; közegészségügy; fogyasztóvédelem; magánélet és személyes adatok védelme; valamint hálózat- és információbiztonság.

Az Európai Bizottság 2023. február 15-én keresetet indított az Európai Unió Bíróságán nyolc tagállammal, köztük Magyarországgal szemben az irányelvet átültető intézkedések elmulasztása miatt. Időközben a Kormány, az átültetés előkészítése céljából az érdekelt felekkel történő konzultáció nélkül, 2023. február 28-án benyújtotta az Országgyűlésnek a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló T/3089. számú törvényjavaslatát.⁵⁰ A törvényjavaslat a WB irányelvhez képest részletesebb eljárási szabályokat állapít meg, különösen az adatkezelés terén, valamint kiterjeszti a tárgyi hatályt a magyar életmódot veszélyeztető tevékenységekre és cselekményekre is. Összességében a hatályos Panasztv.-hez képest növeli a közérdekű bejelentők védelmét a meglévő bejelentővédelmi keret személyi hatályának kiterjesztése által. A rendelkezésre álló idő rövidege miatt a törvényjavaslat részletes vizsgálata nem képezi jelen kockázatértékelés tárgyát, azt az Integritás Hatóság egy későbbi jelentése keretében fogja elvégezni.

14(g) almutató – Magatartási kódexek/etikai kódexek és vagyonnyilatkozási szabályok

Az almutató a magatartási kódexek és egyéb, a közbeszerzés integritását biztosító intézkedések meglétét és alkalmazását vizsgálja.

⁵⁰ <https://www.parlament.hu/irom42/03089/03089.pdf>

Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményében meghatározott antikorrupciós szakpolitikai keretrendszerrel összhangban, a magyar jogrendben jelen van a büntetőjogi megközelítésen túlmutató, ún. integritás szemlélet, amint azt a közsféra integritása vonatkozásában a 14(d) almutatóban általánosan ismertettük.

MKK Hivatásetikai Kódexe

A közsolgálati tisztviselőkre vonatkozó hivatásetikai normák egyrészt a közsolgálati jogban (Kttv.) kerültek kodifikálásra, – amelyek megsértésének közsolgálati jogkövetkezményei vannak –, illetve másrészt a kormánytisztviselőkre kötelező érvényű Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) Hivatásetikai Kódexében (korábban: A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe).⁵¹ A Kttv. által 2012. július 1-jei hatállyal létrehozott MKK a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdek-képviselői köztestülete, amely feladatai közé tartozik többek között a hivatásetikai részletszabályok megalkotása, az etikai eljárási rendszer kialakítása, valamint eljárások lefolytatása. Az MKK kötelező tagsági viszony alapján működik, feladatait országos és területi szinten működő szervezetei útján, választott tisztségviselőkkel látja el.

Az MKK Hivatásetikai Kódexe az alapvető etikai normákból levezethető magatartási követelményeket (pl. előítélet-mentesség, tisztesség, pártatlanság) és részletszabályokat (pl. visszaélések bejelentése, ajándékok elfogadásának tiltása) határozza meg, a szabályrendszeréből eredő etikai vétségeknek ugyanakkor közvetlen közsolgálati jogkövetkezménye nincs (etikai szankció).

A legtöbb központi hatóság belső utasítással dolgozta ki és hagyta jóvá a köztisztviselői magatartási kódexeit. Ilyen magatartási kódexeket hagytak jóvá egyes helyi hatóságok is. Azok a közigazgatási szervek, amelyek kidolgozták és jóváhagyták a magatartási kódexeket, nagyrészt átvették az MKK Hivatásetikai Kódexének rendelkezéseit. Az ÁSZ 2020. áprilisában közzétett jelentésének adatai szerint a közsférában felmért 4.002 intézmény 65%-a rendelkezett etikai szabályzattal, etikai kódexszel. A kormányzati szervezetek 100%-a rendelkezik etikai kódexszel, helyi önkormányzatok esetében ez az arány csupán 56%, míg az egyéb igazgatási tevékenységet végző intézményeknél 36%. A kormányzati szervezetek 100%-os eredményét ugyanakkor némileg árnyalja, hogy csupán 9 ilyen szervezet vett részt a felmérésben.

⁵¹ A Magyar Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexe. Megtekinthető a következő internetcímen: <https://mkk.org.hu/node/485> [Hatályos 2020. december 18-tól]

Közbeszerzési Etikai Kódex

A Közbeszerzési Hatóság 2022. február 11-től hatályos Közbeszerzési Etikai Kódexe⁵² „a közbeszerzésekre irányadó jogszabályokon túlmutató, törvényi célok és alapelvek mentén a jogszabályi rendelkezések mögé tekintő helyzeteket”, azaz általánosságban az etikus magatartást, a közbeszerzési eljárások résztvevői közötti transzparens információáramlást és integráns együttműködést szabályozza. A Közbeszerzési Etikai Kódex ajánlás jellegű, az érintettek önként alávethetik magukat az abban foglaltaknak, illetve az alapján kidolgozhatják saját közbeszerzési etikai kódexüket. Megengedő szabályai ellenére egyelőre kevés – a weboldalon közzétett lista szerint jelenleg mindössze 53 – szervezet, illetve személy csatlakozott a kezdeményezéshez.

Vagyonynyilatkozatok

A köztisztviselők vagyonynyilatkozatainak közzététele elvileg fontos eszköz a korrupció megelőzésében és a jogellenes vagyongyarapodás felderítésében, közvetve pedig jelentősen hozzájárulhat a közbizalom helyreállításához, illetve megszilárdításához.

A közszektorban dolgozók vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (Vnytv.) szabályozza egységes keretben, amelynek deklarált célja az alapvető jogok és köteleességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése. Ezen túl még számos egyéb jogszabály van, amely egyes közfeladatot ellátó személyek számára ír elő vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget.

A megismerhetőség szintje alapján meg kell különböztetni a nem nyilvános, az egyedi adatigénylés útján hozzáférhető (pl. polgármesterek, alpolgármesterek és önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatai) és a kötelezően közzéteendő (pl. állami vezetők, alkotmánybírók, országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozatai) vagyonynyilatkozat típusokat. A Vnytv. a nem nyilvános vagyonynyilatkozatokra vonatkozó szabályokat tartalmazza. A Vnytv.-ben felsorolt munkakörökben dolgozó közalkalmazottak, köztisztviselők és kormánytisztviselők kötelesek vagyonynyilatkozatot tenni a jogviszony, beosztás létrejötte, munka- vagy feladatkör betöltése érdekében azt megelőzően, illetve annak megszűnésekor. Ezen felül a jogszabályban felsorolt egyes munkaköröket betöltő és javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult személyek meghatározott időközönként (évente két évente) is kötelesek vagyonynyilatkozatot tenni. Ez utóbbi körbe beletartoznak azon közszolgálatban nem álló személyek is, akik – önállóan vagy testület tagjaként –

⁵² Közbeszerzési Etikai Kódex. Megtekinthető a következő internetcímen: <https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/kozbeszerzesi-etikai-kodex/> [Hatályos 2022. február 11-től]

javaslattételre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosultak közbeszerzési eljárás során. A vagyonyilatkozat tartalmazza kötelezett és a vele egy háztartásban élő hozzátartozója jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni viszonyaira vonatkozó adatokat is. Annak, aki vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének a teljesítését megtagadja, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó megbízatását vagy jogviszonyát meg kell szüntetni, és a jogviszony megszűnésétől számított három évig közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyt nem létesíthet, valamint az e törvény szerinti vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó munkakört, feladatkört, tevékenységet vagy beosztást nem láthat el. Az őrzésért felelős személy (jellemzően a munkáltató) vagyongyarapodási ellenőrzési eljárást (vizsgálatot) folytathat le a pozíció megszűnésétől számított egy éven belül, illetve, ha a kötelezett vagyoni helyzetére vonatkozó valamely bejelentés szerint alaposan feltehető, hogy vagyongyarapodása a nyilatkozattételi-kötelezettségét megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható. A Vnytv.-n túl még több, mint 20 jogszabály van, amely az egyes közfeladatot ellátó személyek vagyonyilatkozati kötelezettségét szabályozza, így többek között az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény és az Infotv.

A vagyonyilatkozati rendszerre vonatkozó előírások többször is módosultak 2022 során. Összességében ezek a módosítások nem járultak hozzá a rendszer erősödéséhez, sőt több ponton gyengítették is azt az átláthatóság szempontjából. Erősítette ugyanakkor a rendszert, hogy az Eufetv. értelmében az Integritás Hatóság feladatainak ellátása során, az ahhoz szükséges mértékben ellenőrizheti a vagyonyilatkozatokat, jogosult vagyonyilatkozati vizsgálati eljárást lefolytatni, és ennek eredménye alapján vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást kezdeményezni. Várhatóan több fontos hiányosságot orvosolni fog a kormány által 2023. március 3-án benyújtott az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos szabályok módosításáról szóló T/3131. számú törvényjavaslat, amely többek között előírja a belföldi és a külföldi vagyonelemekre vonatkozó adatok feltüntetésének szükségességét is, továbbá, hogy a vagyonyilatkozatok digitalizálásának és – egy később megalkotandó kormányrendelet szerinti – elektronikus felületen kereshető formában történő közzétételét.

Az említett előremutató intézkedéseken felül szükséges azonban a jogkövetkezmények szigorítása (büntetőjogi elemeket is tartalmazó szankciórendszer) a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megsértése esetére, annak érdekében, hogy az alkalmazott szankciók ténylegesen elrettentőek, hatékonyak és arányosak legyenek. A fentiekhez kapcsolódóan a NAV tájékoztatása szerint az adószakmai szakterülete nem vezet nyilvántartást arra vonatkozóan, hogy

az egyes nyomozó hatóságok által kezdeményezett, úgynevezett „vagyongyarapodási vizsgálatokat” a Btk. meghatározott fejezetein belül milyen bűncselekmény gyanújával összefüggésben rendelték el. Tekintettel arra, hogy a vagyongyarapodási vizsgálatok elrendelésére a jelenlegi szabályozási keretek között viszonylag szűk körben kerülhet sor⁵³, a szóban forgó vizsgálatok lefolytatásának korrupcióellenes küzdelemre gyakorolt hatása egyelőre csekély mértékű. 2020. január 1-jét követően összesen 20 magánszemély vonatkozásában került sor vagyongyarapodási vizsgálat lefolytatására, amelyből 2 megállapítás nélkül, 2 az adózó javára történő megállapítással (összesen 360 ezer Ft összegben) zárult. A rendelkezésre álló információk alapján megállapítható, hogy indokolt lenne kiterjeszteni a vagyongyarapodási vizsgálatok jelenlegi alkalmazási területét a Btk. XXVII. fejezetében szabályozott korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére is. Továbbá a vagyonnyilatkozat-tételi rendszer hatékonyságát jelentősen növelné, ha a NAV automatikusan összevetné a vagyonnyilatkozatokat és a kötelezettek adóbevallásait.

⁵³ A 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 87. § (1) pontja alapján a NAV kizárólag a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. Fejezetében meghatározott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén végezhet vagyongyarapodási vizsgálatot. Ez esetben - figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is - az állami adó- és vámhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a természetes személynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.

1. sz. melléklet – Lényeges hiányosságok és javaslatok összefoglalója

Mutató	Almutató	Lényeges hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
11. mutató: Az átláthatóság és a civil társadalom bevonása erősíti a közbeszerzés integritását	11(a) almutató: Nyilvános konzultációt és nyomon követést lehetővé tevő környezet 11(b) almutató: A nyilvánosság megfelelő és időben történő tájékoztatása 11(c) almutató: A civil társadalom közvetlen bevonása	A Kbt. 115. §-a szerinti eljárásokban az átláthatóság hiánya és az összejátszások veszélye	Magas	A Kbt. 115. §-a szerinti eljárások megszüntetése; helyette – általános szabályként – az eljárások meghirdetése
		Széttöredezett közbeszerzési adatbázisok több központi hatóságnál; strukturált adatbázisok hiánya és korlátozott keresési funkciók	Magas	Adatformátumok egységesítése annak érdekében, hogy az adatok automatikusan – adattisztítás nélkül – integrálhatók legyenek; adatkapcsolások megteremtése (pl. NAV, KSH); keresési funkciók javítása; hosszabb időszakra vonatkozó adatsorok elemzési lehetőségének megteremtésének lehetősége;
		Az EKR-n kívüli, elsősorban a központosított beszerző szervezetek által lefolytatott központosított beszerzésekről elérhető adatok korlátozottsága, a központosított közbeszerzésekben a hosszú időtartamra kötött keretmegállapodások széleskörű alkalmazás	Magas	A keretmegállapodás alapján az eljárás második részében lefolytatott eljárások adatainak hozzáférhetővé tétele, kereshetősége, a keretmegállapodástól eltérő beszerzési módszerek alkalmazása
		Társadalmi egyeztetés hiányossága a jogalkotási folyamatokban, különösen a civil szféra tekintetében, illetve az eljárások civil monitorozásának hiánya	Közepes	Civil ellenőrzés megfelelő csatornáinak megteremtése, fokozottabb bevonása a közbeszerzési folyamatok monitorozásába pl. integritási megállapodás révén, a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabályok átláthatóbb kereshető, közzététele, szakmai szervezetek közvetlen megkeresése a jelentősebb jogszabály-módosítások esetén

Mutató	Almutató	Lényeges hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
12. mutató: Az ország hatékony ellenőrzési és audit rendszerekkel rendelkezik	12(a) almutató: Az ellenőrzési rendszer jogi kerete, szervezete és eljárásai	Kockázat alapú módszertan hiányzik az ellenőrzési folyamat több pontján	Magas	A teljes ellenőrzési folyamatra alkalmazható kockázat alapú ellenőrzési módszertan kidolgozása (a legkockázatosabb projektek globális ellenőrzése)
		Hazai és európai uniós ellenőrzési gyakorlat eltér	Közepes	Ellenőrzési folyamat holisztikus szemléletű átgondolása, racionalizálása, feladatkörök szétválasztása
	12(b) almutató: A közbeszerzések ellenőrzésének és auditálásának koordinálása	Egyes szervek módszertani/gyakorlati útmutatói nem a teljes ellenőrzési folyamat figyelembevételével kerülnek kialakításra, nem összehangoltak	Közepes	Egyetlen forrású (single source of truth) folyamatosan frissülő, auditeredményeket, jogeseteket tartalmazó módszertani útmutatók a különböző ellenőrzési szintekhez igazodó gyakorlati példákkal, ennek folyamatos lekövetése oktatási anyagokkal, képzési lehetőségekkel
	12(c) almutató: A megállapítások és ajánlások végrehajtása és nyomon követése	Közbeszerzési projektekre vonatkozó információk részlegesek és fragmentáltak	Közepes	Holisztikus szemléletben tervezni az ellenőrzési információk/adatok gyűjtését - visszakereshetőség, az egyes esetek tekintetében a teljes folyamat áttekintésének lehetősége, külső és belső egyedi azonosítók bevezetése. Egy ilyen adatbázis elemzése segítené a későbbi ellenőrzéseket, módszertani útmutatók készítését is
	12(d) almutató: Képesítés és képzés a közbeszerzési auditok elvégzéséhez	Ellenőrzési kapacitáshiány	Közepes	Ennek kezelése, illetve olyan szakemberek képzése és toborzása, vagy külső szakértőként való alkalmazása, akik szakmai tartalmi kérdéseket (pl. műszaki) is hatékonyan tudnak vizsgálni. Külső szakértők alkalmazása esetén az összeférhetlenség vizsgálata.

Mutató	Almutató	Lényeges hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
13. mutató: A közbeszerzési jogorvoslati mechanizmusok hatékonyak és eredményesek	13(a) almutató: Jogorvoslati eljárások 13(b) almutató: A fellebbviteli szerv függetlensége és kapacitása 13(c) almutató: A fellebbviteli szerv határozatai	A kérelemre induló jogorvoslati kérelmek száma tartósan alacsony, amely leginkább a magas igazgatási-szolgáltatási díjaknak tulajdonítható	Magas	Javasolt az igazgatási-szolgáltatási díjak mértékét felülvizsgálni, a közbeszerzés becsült értékéhez és a kérelmek számához kötöttséget megszüntetni, a díjakat jelentősen mérsékelni, egyes esetekben törölni.
		Figyelemmel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülő jogorvoslati ügyek általában meglehetősen összetettek, az érintettek igényelnék a tárgyalás tartását és azt, hogy erre lehetőség szerint személyesen kerüljön sor	Közepes	Ajánlott lenne a tárgyalások számát növelni, és a személyes tárgyalás lehetőségét a kérelmező/kezdeményező fél kérésének megfelelően biztosítani.
		A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban kötelező a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselőt	Közepes	Figyelemmel a közbeszerzési biztosok felkészültségére és szakmai tudására, javasolt lehet megfontolni a kötelező képviselő eltörlését.
		A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai tekintetében a keresési lehetőségek nem adnak megbízható eredményeket, a bírósági ítéletek nem kerülnek egységes adatbázisban közzétételre	Közepes	Keresőfelület javítása, bírósági ítéleteknek külön, teljeskörű adatbázis létrehozása javasolt.
		A Kbt. előírásai szerint – amennyiben a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek és az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját megküldte, de egyéb intézkedést nem tett, a Közbeszerzési Döntőbizottság – jogsértés megállapítása esetén köteles bíróságot kiszabni. Ugyanakkor az előzőek szerinti kötelező bíróságot nem terjed ki arra, ha az ajánlatkérő nem vagy nem határidőben adja meg a választ az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltakra (holott a jogorvoslati határidők nem az ajánlatkérő válaszána megküldésétől, hanem a válaszára vonatkozó törvényi határidő lejártától számíthatódnak)	Közepes	Javasolt lehet a szabályozás felülvizsgálata e tekintetben.
		Az előzetes vitarendezés tényéről az ajánlatkérők részére adandó ajánlatkérői tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben megfontolást igényelhet – a kiegészítő tájékoztatáskérésre vonatkozó szabályozás mintájára – annak egyértelművé tétele a Kbt.-ben, hogy az anonimizált módon történjen, a kérelmet benyújtó személyének felfedése nélkül	Közepes	Javasolt a szabályozás felülvizsgálata.

Mutató	Almutató	Lényeges hiányosságok	Kockázati besorolás	Ajánlások
14. mutató: Etikai és korrupcióellenes intézkedések	14(a) almutató: Tiltott gyakorlatok, összeférhetlenség és a kapcsolódó felelősségek, elszámoltathatóságok jogi meghatározása és szankciók	A vagyonyilatkozat-tételi rendszer ellenőrzése nem hatékony, a kötelezettség megsértésére vonatkozó szankciók nem kellően elrettentőek, hatékonyak és arányosak.	Magas	Vagyongyarapodási vizsgálatok alkalmazási területének kiterjesztése a korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére. Jogkövetkezmények szigorítása (büntetőjogi elemeket is tartalmazó szankciórendszer) a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megsértése esetére, annak biztosítása, hogy az esetleges jogsértéseket kivizsgálják, és adott esetben megfelelően szankcionálják.
	14(b) almutató: A közbeszerzési dokumentumokban szereplő tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések	Hiányos a közbeszerzési rendszerhez kapcsolódó integritási képzési rendszer közbeszerzési szakemberek számára.	Közepes	Az integritási témákkal kapcsolatos rendszeres, kötelező képzési kínálat bővítése a közbeszerzési szakemberek számára, a szélesebb körű etikai és integritási képzések kiegészítéseként.
	14(c) almutató: Hatékony szankciók és végrehajtási rendszerek	Az ajánlatkérői oldalon közbeszerzésekkel foglalkozó munkatársak körében gyakran nincs kellő felkészültség a kizáró okok azonosítására. Nem működik az összeférhetlenségre vonatkozó módszeres, kellő mélységű ellenőrzés és preventív tevékenység, a közbeszerzési ellenőrzési rendszernek pedig nem képezi részét ezen tevékenység vizsgálata.	Közepes	Indokolt az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzéséhez ellenőrzési rendszert társítani, és az erre vonatkozó előírásokat az ajánlatkérők közbeszerzési szabályzatában rögzíteni. Ajánlattevő gazdasági szereplő tekintetében a cégkapcsolati háló, kapcsolt vállalkozások, valamint a tulajdonosok, vezető tisztségviselők egyéb érdekeltségei kötelező ellenőrzésének előírása. Hatékony útmutatók és eszközök kidolgozása, valamint a jelenleginél hatékonyabb és szélesebb körben kötelező képzési és továbbképzési program ajánlatkérői oldalon dolgozó közbeszerzési szakemberek számára.
	14(d) almutató: Korrupcióellenes keretrendszer és integritásképzés			
	14(e) almutató: Az érdekelt felek támogatása a közbeszerzés integritásának megerősítéséhez	Integritási rendszerek működtetése csak ajánlatkérői oldalon elvárás. Az ellenőrzési rendszer erősítésre szorul az Intr. és a Gtbr. alkalmazásának belső és külső ellenőrzése vonatkozásában, az integritás tanácsadó illetve megfelelési tanácsadó intézményei nem kellően erősek.	Közepes	Integritási rendszerek működtetésére vonatkozó kötelező elvárás ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is a közbeszerzésben való részvételhez. Kockázatalapú és mélyebb – nem csupán a formális megfelelésre fókuszáló – ellenőrzési módszertan kidolgozása az Intr. és a Gtbr. alkalmazása tekintetében. Oktatási anyagok és útmutatók kidolgozása a fő érintett felek részére az adott szervezetre szabott integritási eszközök kidolgozásához. Belső ellenőrök folyamatos továbbképzése, a versenyszférában meglévő tapasztalatok rendszeres megosztása a közszféra belső ellenőreivel a továbbképzés és szakmai szervezetek (BEMSZ) keretén belül. Korábban mélyebb tartalmú külső ellenőrzés (ÁSZ) és hatékonyabb visszacsatolás.
	14(f) almutató: Biztonságos mechanizmusok a tiltott gyakorlatok vagy etikátlan magatartás bejelentésére			
	14(g) almutató: Magatartási kódexek/etikai kódexek és pénzügyi közzétételi szabályok	Nem kötelező a csalásra, korrupcióra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó szabályokat beilleszteni a közbeszerzési szerződésekbe.	Közepes	A közbeszerzési dokumentációba a korrupcióra, csalásra és egyéb tiltott gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések kötelező beépítése. Ennek megfelelően az ajánlatkérők és ajánlattevő gazdasági szereplők által alkalmazandó releváns jogszabályok, útmutatók módosítása.

2. sz. melléklet – Releváns jogszabályok

Közbeszerzési törvény és kapcsolódó jogszabályok:

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

2016. évi XXX. törvény a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről

2021. évi XXXII. törvény a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról

168/2004. (V. 25.) Korm.rendelet a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről

16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet a gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól

109/2012. (VI. 1.) Korm. rendelet a NATO Biztonsági Beruházási Program keretében megvalósuló beszerzésekre vonatkozó részletes szabályokról

317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről

307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról

308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről

310/2015. (X. 28.) Korm. rendelet a tervpályázati eljárásokról

321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról

322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól

323/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az egyes közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról

226/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény hatálya alá tartozó haditechnikai eszközök és szolgáltatások részletes paramétereinek meghatározásáról

424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól

257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről

276/2018. (XII. 21.) Korm. rendelet a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények által nyújtott várható nyugdíjszolgáltatás előrejelzésére vonatkozó szabályokról

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

162/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti Kommunikációs Hivatal jogállásáról és a kormányzati kommunikációs beszerzésekről

676/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet a közétkeztetés tárgyú közbeszerzések tekintetében alkalmazandó eljárások sajátos szabályairól

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

45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról

19/2016. (IX. 14.) HM rendelet a védelmi és biztonsági beszerzések tekintetében alkalmazandó hirdetményekről, valamint azok feladásának és közzétételének szabályairól, a bírálati összegezések mintáiról és a beszerzések éves statisztikai összegezéséről

Egyéb releváns kapcsolódó jogszabályok:

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (régii Btk.)

1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (régii Be.)

2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról

2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról

2007. évi CLII. törvény egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről

2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról

2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

2009. évi CLXIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról

2021. évi LXXXIX. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetésének megalapozásáról

2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről

2022. évi XLIV. törvény az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról

355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról

370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

272/2014. (XI. 05.) Korm. rendelet a 2014–2020. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról

256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021–2027. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről

12/2018. (VI. 7.) BM rendelet az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztikai rendszerről, az adatgyűjtés és -feldolgozás részletes szabályairól
293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról

22/2019. (XII. 23.) PM rendelet a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről

Uniós irányelvek és rendeletek:

1303/2013/EU rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről

2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről

3.sz. melléklet – A felmérés interjúalanyai

Név	Szervezet	Dátum
Reszkető Petra	Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet	2023. február 22. 2023. március 22.
Léderer Sándor Dr. Vincze Orsolya	K-Monitor Közhasznú Egyesület	2023. február 28.
Dr. Polgár Adrienn Dr. Maczurka Csilla Dr. Hubai Ágnes Dr. Gyulai-Schmidt Andrea	Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége	2023. február 28.
Dr. Bodoky Tamás Dr. Dull Attila	atlatszo.hu Közhasznú Nonprofit Kft.	2023. március 1.