

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2021. III. évfolyam 1. szám

## IMPRESSZUM

### FELELŐS KIADÓ

**Dr. Kovács László,**

*Közbeszerzési Hatóság, elnök*

### FELELŐS SZERKESZTŐ

**Dr. Kovács László,**

*Közbeszerzési Hatóság, elnök*

### TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

**Dr. Harmathy Attila**

*Eötvös Loránd Tudományegyetem*

*professor emeritus akadémikus*

**Dr. Tátrai Tünde**

*Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár*

**Dr. habil. Boros Anita**

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem, egyetemi docens*

**Prof. Dr. Herbert Küpper**

*Institute of East European Law, Managing Director*

**Prof. Gustavo Piga**

*University of Rome Tor Vergata*

**Dr. György László**

*Gazdaságstratégiaiért és szabályozásért felelős államtitkár*

### SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

**Dr. Kugler Tibor**

*Közbeszerzési Hatóság, főtítkár*

Szerkesztők:

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta**

*Miniszterelnökség, Közbeszerzési*

*Szabályozási Főosztály, főosztályvezető*

**Dr. Szeiffert Gabriella**

*Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető*

Olvasószerkesztő:

**Dr. Kovács Dóra**

*Közbeszerzési Hatóság, jogi tanácsadó*

Szerkesztőségi titkár:

**Lónyainé Kaczur Piroska,**

**Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra,**

*Gazdasági Versenyhivatal, elnöki*

*főtanácsadó*

Tördelő:

**Kroneraff Péter**

Online megjelenés:

**Kovács Judit**

*Közbeszerzési Hatóság, informatikai*

*koordinátor*

Lektorok:

**Dr. Kugler Tibor**

*Közbeszerzési Hatóság, főtítkár*

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta**

*Miniszterelnökség, Közbeszerzési*

*Szabályozási Főosztály, főosztályvezető*

A Közbeszerzési Értesítő Plusz havi rendszerességgel megjelenő lapszámaiban szereplő cikkek lektorálása a nyílt lektorálás elvével történik.

## TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László) .....	2
Közbeszerzési interjú.....	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Rakovitsné Dr. Szini Katalin).....	8
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	20
D.43/23/2020. számú határozat .....	20
Közbeszerzési iránytű.....	35
A közbeszerzésekről szóló törvény 2020 decemberében elfogadott módosítása (Dr. Soós Gábor LL.M. – Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD.) .....	35
Statisztika (Rezső Orsolya)	
Az európai uniós alapokból finanszírozott operatív programokkal kapcsolatos közbeszerzési eljárások 2020. I. féléves főbb adatainak statisztikai elemzése .....	52



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)  
ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplusz.kozbeszerzes.hu/>  
Szerkesztőségi email cím: [ertesitoplusz@kozbeszerzes.hu](mailto:ertesitoplusz@kozbeszerzes.hu)

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz első száma immár két éve jelent meg. Örömmel tapasztaljuk, hogy a folyóirat kiadásának első hónapjaiban kialakult stabil, nagyszámú olvasótábor továbbra is folyamatosan nyomon követi a szaklap különböző rovataiban bemutatott közbeszerzési aktualitásokat, szakcikkeket. Ez évben is eleget kívánunk tenni célkitűzésünknek, azaz a közbeszerzési szakmai ismeretek terjesztésének, a jogalkalmazók hatékony támogatásának.

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. januári számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyebek mellett – a következő témákkal foglalkozik: az együttes megjelenés tilalmának érvényesülése a keretmegállapodás alapján történő versenyújranyitás során, keretösszeg, illetve keretmennyiség alapú keretszerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban a fedezethiánnyal összefüggő eredménytelenségi ok alkalmazásának egyes kérdései, továbbá a súlyos szerződészegéssel összefüggő kizáró ok alkalmazhatóságával és az ennek kapcsán felmerülő öntisztázás lehetőségének fennállásával, valamint a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdések.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban szemléltetett eset és ennek tárgyában a közelmúltban született iránymutató bírósági döntés a részvételi felhívásban előírt alkalmassági követelmény igazolására vonatkozóan új gazdasági szereplő bevonásának korlátaival foglalkozik a kétszakaszos eljárások második, ajánlattételi szakaszában.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény 2020. december 10-én került kihirdetésre, e törvény a Közbeszerzési iránytű rovatban megjelenő írás témája. A rendkívüli aktualitással bíró szakkikk Szerzőpárosa a hivatkozott módosítás legfontosabb elemeit ismerteti részletesen.

A Statisztika rovat az európai uniós alapokból finanszírozott operatív programokkal kapcsolatos közbeszerzési eljárások 2020. I. féléves főbb adatainak statisztikai elemzését mutatja be.

**Dr. Kovács László**  
*felelős szerkesztő*  
Közbeszerzési Hatóság

# KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

## Interjú Domokos Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével

10 éve vezeti a 150 évvel ezelőtt megalapított és 30 éve újjáalapított Állami Számvevőszéket Domokos László. Az elmúlt egy évtizedben alapjaiban újírtotta meg az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szervét, amelynek célja nem a hibakeresés, hanem a közpénzekből gazdálkodó szervezetek támogatása, illetve a közpénzügyek fejlesztése. A COVID-19 világjárvány a számvevők munkáját is befolyásolta, ugyanakkor az ÁSZ 2020-ban is biztosította az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző funkcióját, illetve nagy hangsúlyt helyezett a védekezésben érintett szervezetek – például önkormányzatok, kórházak, szociális és köznevelési intézmények, egyéb költségvetési, illetve államháztartáson kívüli szervek – aktív támogatására.



### 1. Az Állami Számvevőszék idén ünnepelte megalapításának 150. évfordulóját. Hogyan emlékezett meg a Számvevőszék e jubileumi évfordulóról?

A 2020-as év különleges esztendő volt az Állami Számvevőszék életében. Ez akkor is igaz, ha a világjárvány átírta az előzetes terveinket. 150 esztendővel ezelőtt, 1870-ben jött létre az első független magyar Állami Számvevőszék. Az ÁSZ az Országgyűlés független pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként másfél évszázada a közpénzek őre. Talán nem annyira közismert, hogy már az 1848-49-es forradalom és szabadságharc során megfogalmazódott egy olyan intézmény felállításának a szükségessége, amely függetlenül felügyeli, elszámoltatja a kincstárt és a köz javára azt nyilvánossá teszi. Ennek megfelelően az 1848. évi III. törvénycikkely rögzítette először a magyar országgyűlés költségvetési jogát. Mindez gyakorlatilag megalapozta a független közpénzügyi ellenőrzés kialakítását, az Állami Számvevőszék létrehozását. Az 1848-49-et követő két évtized viharos történelmi eseményei megakadályozták a zárszámadási jog teljes körű gyakorlását,

az 1867-es kiegyezés azonban új korszakot nyitott és egyre világosabbá vált, hogy a magyar országgyűlés megfelelő támogatás nélkül nem képes költségvetési kontrollt gyakorolni. A felismerést tettek követték, és 1869. november 16-án Gróf Lónyay Menyhért előterjesztette javaslatát az országos főszámvevőszék felállítására. A törvényjavaslat 1870 tavaszán megkezdett vitája 1870. június 21-én zárult le, amikor kihirdették a főrendi házban az Állami Számvevőszék felállításáról és hatásköréről rendelkező törvénycikket. Ezzel – több mint 22 évvel az 1848-as áprilisi törvények elfogadása után – végre létrejött az első önálló magyar Állami Számvevőszék – korabeli néven Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék – Gajzágó Salamon vezetésével. Az új intézmény – a mai Számvevőszékhez hasonlóan – a kormánytól független, önálló hatáskörű szervezetként ellenőrizte a közpénzekkel, köztvagyonnal való gazdálkodást. A független Számvevőszék működését az 1947-es kékcédulás választást követően 1949-ben a kommunisták rendeletileg megszüntették. Ezzel mintegy négy évtizeden keresztül nem volt független közpénzügyi ellenőrzés Magyarországon. Az Állami Számvevőszék 40 év után, 1989. október 23-án jött létre újra a harmadik Magyar Köztársaság kikiáltásával egyidejűleg, működését pedig hivatalosan 1990. január

1-jén kezdte meg ismét. Mindez azt jelenti, hogy az Állami Számvevőszék 150 éve a közpénzek őre és 30 éve a magyar demokrácia pénzügyi garantőre.

Amint arra már utaltam, a pandémia átírta az előzetes terveinket, ugyanakkor a lehető legméltóbban ünnepeltük meg a kettős évfordulónkat: sokat dolgoztunk. Rendkívül fontosnak tartom, hogy az Állami Számvevőszék a világjárvány időszakában is ellátta az Alaptörvényben és a törvényekben meghatározott feladatait. Biztosítottuk az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző funkcióját, illetve nagy hangsúlyt helyeztünk a védekezésben érintett szervezetek – például önkormányzatok, kórházak, szociális és köznevelési intézmények, egyéb költségvetési, illetve államháztartáson kívüli szervek – aktív támogatására. Emellett nemzetközi konferenciákat, szemináriumokat, munkacsoportüléseket, képzéseket, tudásmegosztó rendezvényeket szerveztünk, természetesen az online térben. Azzal ünnepeltünk, hogy átadtuk, megosztottuk a tudásunkat, tapasztalatainkat. Azt gondolom, hogy ezzel értéket teremtettünk, hiszen a koronavírus-járvány időszakában aktívan járultunk hozzá a közpénzügyek fejlesztéséhez és támogattuk a jól irányított államot. Alkalmazkodtunk a megváltozott körülményekhez és az adott helyzetből hoztuk ki a legjobbat. A látszólagos hátrányból, előnyt kovácsoltunk. Úgy vélem mindez méltó volt az Állami Számvevőszék történelméhez.

## **2. Tíz éve irányítja az Állami Számvevőszéket. Elégedett-e az eddigi eredményekkel, melyek voltak a legnagyobb kihívások a 10 év alatt?**

Tíz év hosszú idő. 2010 júliusában azzal a jelmonddal léptem be az Állami Számvevőszék székházának kapuján, hogy a rend értéket teremt! Ma is mély meggyőződéssel vallom, hogy a közpénzügyek fejlesztéséhez alapvetően a szabálykövető és integritáselvű, etikus működésen keresztül vezet az út. A munkánk lényege tehát, hogy a tények rögzítésével, a bizonyítékokra alapozott, objektív számvevőszéki értékelésekkel előmozdítsuk a közpénzügyek átláthatóságát és hozzájáruljunk a jól irányított államhoz.

Az elmúlt mintegy tíz esztendőben az Állami Számvevőszék a működési folyamatait, illetve szervezeti struktúráját illetően alapvető megújuláson ment keresztül. Ez magában foglalta a módszertanok folyamatos fejlesztését, a belső folyamatok átalakítását a tervezéstől egészen a hasznosulásig, valamint a minőségbiztosítás,

a munkaszervezés újragondolását és megerősítését. Az elmúlt években egyre nagyobb hangsúlyt kapott az Állami Számvevőszék – a közpénzt felhasználókat támogató – tanácsadó, tudásmegosztó tevékenysége, ami annak is köszönhető, hogy az ÁSZ a működési folyamatait átható digitális átállást hajtott végre.

Az eredményeket nyilvánvalóan lehet számszerűsíteni. 2010 előtt a Számvevőszék évente néhány száz szervezetnél végzett ellenőrzést, míg idén ez a szám meghaladja az ezeröttszázat, jövőre pedig várhatóan a nyolcezeret is átlépi majd. Mindez az elmúlt években megkezdődött dinamikus hatásvnövekedést jelzi, ami egy szisztematikus fejlesztési folyamat eredménye. Az elmúlt években elvégzett szervezeti, szakmai, módszertani, illetve technológiai fejlesztések mind ahhoz járultak hozzá, hogy az Állami Számvevőszék képes legyen válaszokat adni a 21. század, vagyis a digitalizáció korának kihívásaira. Mindez azt is eredményezte, hogy felkészülten fogadtuk a világjárványt, képesek voltunk proaktívan reagálni a váratlan változásokra. Azt hiszem, talán erre vagyok a legbüszkébb. Az alkalmazkodóképességünkre. Vezető kollégáimmal, illetve a számvevőszék minden munkatársával együtt olyan szervezetet hoztunk létre, és olyan szervezetet működtetünk, amely képes volt alkalmazkodni a gyökeresen megváltozott körülményekhez. Rendkívül rugalmasan reagáltunk a világjárvány okozta változásokra.

## **3. Milyen további tervei, megvalósításra váró elképzelései vannak?**

Folyamatosan fejlődünk kell és tovább kell növelnünk a hatásunkat. Olyan változás zajlik körülöttünk, amelyet talán nem is tudunk felfogni. Turbulens folyamatok kellős közepében vagyunk, ami nagy kihívást jelent, ugyanakkor hatalmas lehetőségeket is tartogat számunkra. 20-25 ezer olyan szervezet van Magyarországon, amelyik valamilyen jogcímen közpénzt kap, vagy közvagyonot kezel, tehát az Állami Számvevőszék értékelheti a gazdálkodását. Ha pedig a különböző adókedvezményeket, egyéb juttatásokat is ide számoljuk, akkor több százezerre tehető a potenciális ellenőrzöttök köre. Teljesen nyilvánvaló, hogy ezekhez a számokhoz teljesen más módszertani és technológiai megközelítésre van szükség. Olyan, alapvetően monitoring típusú és a digitalizációban rejlő lehetőségeket kihasználó megközelítésre, amely exponenciálisan megnöveli a számvevőszéki ellenőrzések hatását. Ezek a változások már



zajlanak, ugyanakkor még rengeteg lehetőség rejlik bennük.

Mondok egy példát. Magyarországon 3197 önkormányzat és 1284 önkormányzati hivatal működik. 2010-ig az ÁSZ évente mintegy 40-50 önkormányzatnál végzett ellenőrzést, ezt a számot a hagyományos ellenőrzési módszerekkel 2010 után is csak néhány százra tudtuk növelni évente. Könnyű kiszámolni, hogy ezzel a ritmussal több évtizedbe is a beletelhetett volna mire minden önkormányzathoz, illetve önkormányzati hivatalhoz eljutunk. Azt persze fontos hozzátenni, hogy a pénzügyi finanszírozás és a kezelt közvagyon tekintetében az önkormányzatok között jelentős különbségek vannak, ami nyilvánvalóan a közpénzügyi kockázataikat, így az ellenőrzés rendszerességének szükségességét is befolyásolja. Ezért 2010 után elsősorban arra törekedtünk, hogy beazonosítsuk ezeket a kockázatokot, és azoknál az önkormányzatoknál végezzünk ellenőrzéseket, ahol ezek nagyobb mértékben jelentkeznek. Így 2011 után elvégeztük a Főváros, a kerületek, a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok és több tucat város gazdálkodásának értékelését. A legnagyobb önkormányzatokat ellenőrzés alá vontuk. Emellett olyan monitoring típusú ellenőrzési módszereket dolgoztunk ki, amelyekkel egyidejűleg több száz önkormányzat pénzügyi és vagyongazdálkodási kockázatait értékelhetjük. Ez a módszertani és technológiai fejlesztési folyamat vezetett oda, hogy jelenleg folyamatban van – és várhatóan 2021 első negyedévében lezárul – a 3197 önkormányzat és 1284 önkormányzati hivatal – tehát az összes magyarországi település – integritásának, vagyis korrupció elleni védettségének értékelése. Mindez azért is rendkívül időszerű, mert a szabálykövetésnek és a rendezettségnek a koronavírus világjárvány időszakában különösen nagy jelentősége van. A rendszerszintű értékeléssel tehát az Állami Számvevőszék hozzájárul a megnövekedett korrupciós kockázatok elleni eredményes védekezéshez, illetve az átláthatósághoz, ami mind a tízmillió magyar állampolgár, illetve minden helyi lakos alapvető érdeke. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az önkormányzatok esetében az elmúlt évek szisztematikus ellenőrzései tették lehetővé az integritás kontrollrendszerek monitoring értékelését. Ezt a módszertant alkalmazzuk majd további központi költségvetési szerveknél, illetve a nemzeti tulajdonú gazdasági társaságoknál is. Ezáltal pedig nagyságrendekkel tudjuk növelni a hatásunkat.

#### **4. Az Állami Számvevőszék az Ön irányítása alatt mind szervezetileg, mind működését tekintve teljesen átalakult. Az ÁSZ sajátos szervezetének és működésének kialakításánál honnan, milyen mintákból merített ihletet? Milyen szempontokra volt tekintettel?**

Több mint három évtizede foglalkozom szervezetfejlesztéssel. Amikor 2010 júliusában az Országgyűlés megválasztott az Állami Számvevőszék elnökévé néhány hét után szembesültem azzal, hogy az intézménynél olyan szervezeti és működési struktúra volt, ami nem segítette a hatékony és eredményes működést. Egy klasszikus hierarchikus államigazgatási szervezetet láttam, amelyben egyes szervezeti egységek, ellenőrzési szakterületek gyakorlatilag egymástól elkülönülten működtek évtizedes rutinokat használva. Azt sem szabad elfelejteni, hogy ekkor már több mint fél éve elsősorban vezető, elnök és alelnök nélkül működött az Állami Számvevőszék, ami nyilvánvalóan negatívan befolyásolta a mindennapi szervezeti és döntési folyamatokat. Ráadásul – hogy még egy tényezőt említsek –, ekkor éppen csak túl voltunk a 2008-ban Magyarországra is begyűrűző pénzügyi válság megrázkódtatásain, társadalmi és gazdasági krízis volt hazánkban, aminek a megoldásához egy teljesen más szemléletű számvevőszékre is szükség volt.

Azonnal láttam tehát, hogy egy teljesen új szervezeti formát, működési struktúrát kell létrehozni, ehhez pedig az üzleti világban már bevált jó gyakorlatokat is érdemes felhasználni. Ennek a folyamatnak nagy lökést adott még a 2012. január 1-től hatályos új Alaptörvény, ami minden közpénzből működő szervezet számára előírja a célszerű és eredményes működést, aminek értelemszerűen hatékonysággal kell párosulnia. Az új számvevőszéki törvény pedig – az ÁSZ függetlenségének egyik biztosítékaként – az elnök számára önálló szervezetalakítást, illetve kiszámítható gazdálkodási körülményeket biztosít.

Tehát minden amellettt szolt, illetve minden adott volt ahhoz, hogy Warvasovszky Tihamér alelnök társammal – aki idén nyáron kezdte meg nyugdíjas éveit – hozzákezdjünk az ÁSZ teljes szervezeti és működési megújításához. Egy, az üzleti világban már ismert és kipróbált, ám a magyar államigazgatásban még nem alkalmazott, úgynevezett mátrix-szervezetet hoztunk létre. Ebben a munkavégzés projekt elven történik. Kétharmadával csökkentettük a szervezeti egységek számát 2012 végéig. A vezetői szintek racionalizálásra kerültek. A