

A Közbeszerzési Hatóság szerepe a közbeszerzések integritásának növeléséhez kapcsolódó RRP vállalások végrehajtásában

The role of the Public Procurement Authority in the implementation of RRP commitments related to the enhancement of the integrity of public procurement

Dr. Teket Mária LL.M., nemzetközi elnöki tanácsadó, belső kontroll felelős, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.3.4

Címszavak: kondicionalitási eljárás, Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv, korrekciós intézkedés, RRP, mérföldköves vállalat, korrupcióellenes keretrendszer, Korrupcióellenes Munkacsoport, Integritás Hatóság, Cselekvési terv

Absztrakt

Jelen cikk áttekintést ad a Közbeszerzési Hatóság szerepvállalásáról a Kormány által a kondicionalitási eljárás, valamint a magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv keretében vállalt intézkedések végrehajtását érintően, amely nagymértékben hozzájárul a hazai közbeszerzések integritásának erősítéséhez, továbbá támogatja a verseny fokozására irányuló központi törekvéseket.

Abstract

This article provides an overview of the Public Procurement Authority's role in the implementation of the measures undertaken by the Government under the conditionality procedure and in connection with the Hungarian Recovery and Resilience Plan, which greatly contributes to strengthening the integrity of the public procurement system in Hungary and supports central efforts to enhance competition.

Előzmények, a Magyarországgal szemben megindított jogállamisági kondicionalitási eljárás:

Az Európai Bizottság 2022 tavaszán indította meg Magyarországgal szemben az ún. jogállamisági kondicionalitási eljárást (a továbbiakban: kondicionalitási eljárás vagy mechanizmus), az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2020/2092 (EU, Euratom) rendelete (2020. december 16.) alapján (a továbbiakban: kondicionalitási rendelet). A kondicionalitási rendelet 6. cikk (1) bekezdése alapján, a Bizottság által Magyarország részére küldött írásbeli értesítés három fő területet azonosított be,¹ ahol a Bizottság álláspontja szerint a jogállamiság elveinek megsértése vélelmezhetően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes

pénzgazdálkodást, vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll. Ezek egyike volt a közbeszerzési rendszert érintő rendszerszintű hiányosságok.

A kondicionalitási mechanizmusban a Magyar Kormány, az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások eredményeképpen, 2022 szeptemberében egy 17 korrekciós vállalásból álló intézkedési csomagot fogadott el, amelynek teljesítését a Bizottság feltételül szabta az eljárás lezárásának. Ezen korrekciós intézkedések az Európai Unió Tanácsa által 2022 decemberében elfogadott magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervbe (HET vagy közismert angol rövidítéssel RRP)² olyan mérföldkövekként és szupermérföldkövekként kerültek beépítésre, amelyek teljesítése feltételét képezi az

¹ Az Európai Bizottság által azonosított területek: (1) szisztematikus hiányosságok a közbeszerzési rendszerben, az összeférhetetlenség, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok; (2) az Unió pénzügyi érdekeit érintő jogsértések elégtelen felderítése, üldözése, és ezzel összefüggésben az elégtelen korrupcióellenes keret; (3) az igazságszolgáltatás függetlenségét érintő olyan eljárások, amelyek nem teszik lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét.

² Az Európai Unió Tanácsának végrehajtási határozata Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 INIT; ST 15447/2022 ADD1), 2022. december 5.

országoknak járó Helyreállítási és Ellenállóképességi (Rezilienciaépítési) Eszköz (RRF/HEE) források ütemezett kifizetésének.³

A Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv „egymást erősítő” **reformok és beruházások** kombinációját képezik, melyek végrehajtásához **mérföldkövek**⁴ és célok kapcsolódnak, melyeket Magyarországnak – a kifizetésre való jogosulttá válás érdekében – **legkésőbb 2026. augusztus 31-ig kell teljesítenie**. A reformokat és beruházási projekteket, a Terv nyomon követésére és végrehajtására vonatkozó intézkedéseket és ütemtervet, – beleértve a releváns mérföldköveket és célokat, valamint az azok teljesítéséhez kapcsolódó releváns mutatókat – a Tanács végrehajtási határozatának melléklete tartalmazza.⁵

Az összesen 270 darab mérföldkőből (amely a felülvizsgált magyar RRP Tanács általi elfogadását követően összesen 292-re emelkedett⁶) 110 darab érinti a *kormányzás és közigazgatás* területét, ezen belül pedig számos reform és mérföldkő kapcsolódik teljesen vagy érintőlegesen a közbeszerzések rendszeréhez. Kiemelendő mérföldköves vállalásnak minősülnek különösen az uniós, illetve nemzeti költségvetési forrásból finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése; a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó cselekvési terv elfogadása; a közbeszerzések teljesítménymérési keretrendszerének kidolgozása; vagy az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) fejlesztése. Nem kifejezetten közbeszerzési jellegű, ugyanakkor azt is nagymértékben érintő mérföldköves vállalás például az új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia kidolgozása és elfogadása, az Integritás Hatóság, valamint a Korrupcióellenes Munkacsoport (KEMCS) felállí-

tása, amelyek a korrupcióellenes keret erősítésével összefüggő intézkedési pontok.

A Kormány a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendeletben szabályozta a magyar helyreállítási terv végrehajtásával kapcsolatos részletszabályokat.

A HET-ben foglalt reformok és beruházások, illetve az ehhez kapcsolódó mérföldköves vállalások teljesítésének elsődleges felelőse a Magyar Kormány, azok operatív végrehajtásában ugyanakkor nem csupán kormányzati szervek, hanem az államigazgatás számos szervezete érintett, illetve bevonásra került. **A közbeszerzések rendszeréhez kapcsolódó mérföldköves vállalások teljesítésében a Közbeszerzési Hatóságnak is hangsúlyos szerep jutott.**

A Kormány **egyik legjelentősebb korrekciós vállalása az egyajánlatos közbeszerzések arányának drasztikus csökkentésére irányult** a közbeszerzésekben **a verseny növelése**, valamint az eljárások hatékonyságának és megalapozottságának erősítése **céljából**.

A vállalás értelmében, a részben vagy egészben uniós támogatásból megvalósuló, valamint a nemzeti költségvetésből finanszírozott közbeszerzések esetében *az egyetlen ajánlattal lezárt közbeszerzési eljárások arányát – az uniós közbeszerzési értékhatárok felett és alatt egyaránt – 15 % alá kell csökkenteni, majd az alatt kell tartani*. A tanácsi végrehajtási határozat a vállalás teljesítését években, illetve negyedévekben meghatározott **ütemekre bontotta**, melyekhez kapcsolódóan meghatározta az elérni tervezett **százalékos célértékeket**, az uniós és a nemzeti

³ A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásainak kifizetése érdekében a tagállamoknak, így Magyarországnak is ún. mérföldköveket és szupermérföldköveket kell teljesíteniük. A szupermérföldkövek esetén – ahogy arra az elnevezés is utal – a forrásokhoz kizárólag teljes megfelelés esetén juthat hozzá az adott tagállam, azaz nincs lehetőség azok részleges teljesítésére, azok teljesülése feltétele bármilyen jövőbeli kifizetésnek. A 2021-27-es uniós költségvetési ciklusban Magyarországnak összesen 27 szupermérföldkövet kell teljesítenie, ezek közül 21 a kondicionalitási eljárás során tett vállalás.

⁴ Az RRF rendelet [az Európai Parlament és a Tanács 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról] 2. cikkében szereplő fogalom meghatározás értelmében, „mérföldkövek és célok” valamely reform vagy beruházás megvalósítása irányába tett előrehaladás mértékei, ahol a mérföldkövek minőségi eredményeket, a célok pedig mennyiségi eredményeket jelentenek.

⁵ Az Európai Unió Tanácsának végrehajtási határozata Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról 1. cikk (ST 15447/2022 INIT; ST 15447/2022 ADD1), 2022. december 5.

⁶ A Tanács végrehajtási határozata Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló, 2022. december 15-i (EU) (ST 15447/22 INIT; ST 15447/22 ADD 1) végrehajtási határozat módosításáról (ST 15964 2023 REV 1), 2023. december 7.

költségvetési forrásból finanszírozott közbeszerzések vonatkozásában egyaránt (185-194. sz. mérföldkövek). Az intézkedéshez kapcsolódó elvárás továbbá, hogy az egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának kiszámítását az Európai Bizottság egységes piaci eredménytáblájának módszertanával összhangban kell elvégezni, és – még a HET szerinti első kifizetési kérelem benyújtása előtt – létre kell hozni és működésbe kell léptetni egy olyan monitoring- és jelentéstételi eszközt („egyajánlatos jelentéstételi eszköz”), amely lehetővé teszi az ezen intézkedéssel kapcsolatos célok elérése felé tett előrehaladás nyomon követését és az arról való jelentéstételt.⁷

A HET szóban forgó mérföldköves vállalásai **nem előzmény nélküliek**, ugyanis a Kormány még a kondicionálási eljárás megindítása előtt tett érdemi erőfeszítéseket az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítására, e célból került elfogadásra a közbeszerzések hatékonyságának javítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 1027/2021. (II. 5.) Korm. határozat, majd az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet is. A Korm. rendelet hatályba lépését követően, az ott rögzített követelmények szigorítására irányuló későbbi módosítások elsődleges célja a fentiekben utalt 15%-os célérték teljesülése volt.

A fent ismertetett előzményekre is figyelemmel, jelen cikk a Közbeszerzési Hatóságnak, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak e mérföldköves vállalások teljesítéséhez kapcsolódó szerepének bemutatására vállalkozik, a HET/RRP két meghatározó célkitűzése – a közbeszerzésekben a verseny fokozása, valamint a korrupcióellenes keret erősítése – szerint tagolva azokat.

A közbeszerzésekben a verseny növelése iránti törekvések:

I. A Kormány 2023 márciusában cselekvési tervet⁸ fogadott el 2023 és 2026 közötti időszakra vonatkozóan, a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó

intézkedésekről, amellyel a 203. számú mérföldkövet teljesítette (a továbbiakban: **Cselekvési Terv**). A Cselekvési Terv **céljai**, valamint az abban foglalt **intézkedések szervesen kapcsolódnak a Kormány egyajánlatos közbeszerzések arányának csökkentése érdekében tett kötelezettségvállalásához**, figyelemmel arra, hogy a közbeszerzések területén a verseny egyik fokmérője a közbeszerzési eljárásokba beérkezett ajánlatok száma, illetve részajánlattétel biztosítása esetén, az adott rész vonatkozásában benyújtott ajánlatok száma.

A Cselekvési Terv intézkedései között több olyan található, amelyet eredetileg az Eufetv.⁹ alapján létrehozott, és az Integritás Hatóság keretei között működő **Korrupcióellenes Munkacsoport javasolt** a 2023. március 13-án elfogadott, első (2022. évre vonatkozó) jelentésében.¹⁰ Emellett a Cselekvési Terv tartalmának kialakításakor a kidolgozásért felelős szaktárca a közbeszerzési versenyt elősegítő hazai és nemzetközi jó gyakorlatokat, valamint a 2022 decemberében működésbe lépett teljesítménymérési keretrendszer elemzési eredményeit is figyelembe vette.

A Cselekvési Terv 2023. december 31-jei határidővel összesen három feladat végrehajtására kérte fel a Közbeszerzési Hatóságot: mindhárom a jogalkalmazók támogatását, a jogszabályi előírások szakszerű és megfelelő gyakorlati alkalmazását célozza.

1./Az első – a Cselekvési Terv 15. pontja szerinti – intézkedést a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 2022. október 11. napjától hatályos módosítása indukálta, amely jelentős mértékben szigorította az összeférhetlenség szabályait az uniós jognak való maradéktalan megfelelés érdekében. Figyelemmel arra, hogy az összeférhetlenség fennállása sok esetben nem egy mérlegelés nélkül megítélhető kérdés, a jogalkalmazóknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk, és különös körtekintéssel kell eljárniuk annak érdekében, hogy az összeférhetlenségi helyzet felmerülése esetén a jogszabálynak megfelelő döntést meg tudják hozni, és a szükséges megfelelő intézkedéseket meg

⁷ A Tanács végrehajtási határozatának melléklete Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST15447/2022 ADD1), 96. és 127-129. oldalak.

⁸ A Kormány 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozata a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről, Magyar Közlöny 2023. évi 47. szám.

⁹ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény.

¹⁰ A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentése, 2023. március 13.

tudják tenni az ilyen helyzetek megelőzése, feltárása és orvoslása érdekében.¹¹

A módosult törvényi előírások **gyakorlati alkalmazásának támogatása iránti igényt, valamint az összeférhetlenség megelőzésére, észlelésére, és kezelésére vonatkozó iránymutatás szükségességét** a Korrupcióellenes Munkacsoport is megfogalmazta a fentiekben hivatkozott első éves jelentésében foglalt konszenzusos – azaz a Munkacsoport nem kormányzati szereplőket és az állami oldalt képviselő tagjai által egyaránt támogatott – javaslatai között.

A Cselekvési Terv vonatkozó intézkedési előírása alapján, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2023 májusában új útmutatót fogadott el a **közbeszerzési törvény módosult összeférhetlenségi rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazásáról**.¹² Az útmutató kiadását követő egy év elteltével, 2024 májusában, annak tartalma aktualizálásra került, egyrészt az alkalmazás során felmerült gyakorlati tapasztalatok, másrészt pedig az Integritás Hatóság 2023. június 29-én közzétett éves elemző integritásjelentésében megfogalmazott megállapításokra (javaslatokra) figyelemmel.¹³

2./ A közbeszerzésekben a verseny tisztaságának és átláthatóságának, mindezekkel összefüggésben pedig a korrupciós kockázatok azonosításának és megfelelő kezelésének is kiemelt szerepe van az ajánlattételi hajlandóság növelésében, valamint az egészséges verseny kialakításában és fenntartásában. E prioritásokra is figyelemmel, a Korrupcióellenes Munkacsoport fentebb hivatkozott 2022. éves jelentése a konszenzusos javaslatok közé emelte egy olyan **jogalkalmazást támogató iránymutatás** kidolgozásának szükségességét, **amely a korrupciós kockázatok és kartellmagatartások felismerésére és megelőzésére fókuszál**. A javaslatot a Kormány beemelte a Cselekvési Terv intézkedési pontjai

közé (16. pont), és a jogalkalmazást támogató dokumentum kidolgozását a **Közbeszerzési Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal közös feladataként határozta meg**.

A szakmai iránymutatás kiadására, és a két szervezet honlapján történő közzétételére 2023. november 15-én került sor. Az iránymutatás célja egyrészt az ajánlatkérők figyelmének felhívása arra, hogy a közbeszerzési eljárások előkészítése, lefolytatása és adott esetben a szerződések teljesítése során hogyan tudják biztosítani a verseny tisztaságát (ezáltal a minél hatékonyabb versenyt), és elkerülni a korrupciót előidéző helyzeteket. Másrészt az ajánlattevők versenysértő magatartásaira való figyelmeztető jelek felismeréséhez kíván segítséget nyújtani.¹⁴

3./ A Cselekvési Tervben rögzített **harmadik intézkedés** egy olyan jogalkalmazást segítő anyag kiadására irányult, amely a **közbeszerzési szerződések előkészítése során nyújt iránymutatást a kiszámíthatatlan piaci körülmények hatékony kezeléséhez, valamint a nyertes ajánlattevőt terhelő üzleti kockázatok arányos meghatározásához**. Az iránymutatás – amely a területfejlesztési tárca¹⁵ szakmai közreműködésével valósult meg – 2023. november 27-én került közzétételre a Hatóság honlapján.¹⁶

Az anyag kidolgozásának szükségességét a Cselekvési Tervben foglalt indoklás értelmében, számos tényező indokolta: „Az utóbbi években a piacot érintő rendkívüli események, így a COVID-19 világjárvány és az orosz-ukrán háború következtében az ellátási láncokban keletkezett zavarok a közbeszerzési piacon is éreztették a hatásukat. Az eredménytelen közbeszerzési eljárások aránya mind uniós, mind nemzeti eljárásrendben emelkedő tendenciát mutatott 2021-ről 2022-re, míg a szerződések teljesítésének hatékonysága terén végzett vizsgálat alapján – a közbeszerzési eljárás nem

¹¹ Forrás: 1. melléklet az 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozathoz: Cselekvési terv – a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedések (2023–2026), Magyar Közlöny 2023. évi 47. szám.

¹² A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az összeférhetlenséggel kapcsolatban, 2023. május 25.; <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-osszeferhetlenseggel-kapcsolatban/>.

¹³ <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-osszeferhetlenseggel-kapcsolatban-2024-05-09/>.

¹⁴ A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás, 2023. november 15.; <https://kozbeszerzes.hu/hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban/>.

¹⁵ A közbeszerzésekért felelős miniszter a Cselekvési Terv kiadásakor a területfejlesztési miniszterrel volt azonos.

¹⁶ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/megjelent-a-hatosag-es-a-miniszterelnokseg-uj-szakmai-iranymutatasa/>.

megfelelő előkészítése mellett – ezen rendkívüli körülmények elsősorban a teljesítési késedelem terén voltak tetten érhetők. A Keretrendszer eredményei közül ki kell emelni azt is, hogy az ajánlattevők több mint 60 százaléka és a független tanácsadók több mint fele szerint a közbeszerzési verseny intenzitását korlátozó gyakori tényező a szerződési feltételeknek a piaci feltételekkel össze nem egyeztethető volta, vagy hogy azok túlzó mértékű kockázatot hárítanak a nyertes gazdasági szereplőre.”¹⁷

A Cselekvési Terv a fenti tényezőkre, továbbá arra is figyelemmel, hogy a Kbt. csak meghatározott eljárásfajták esetében teszi lehetővé az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti tárgyalást a közbeszerzési eljárásban, rámutat a szerződéses feltételek megfelelő előkészítésének és a nyertes ajánlattevő által vállalt ésszerű kockázatok meghatározásának fontosságára. Ezek ugyanis nem csupán a közbeszerzési szerződés teljesíthetősége, valamint a nyertes ajánlattevő szerződésszerű teljesítése szempontjából lényeges szempontok, hanem az ajánlatvételi hajlandóságot, ezáltal pedig a verseny intenzitását is képesek befolyásolni.

A hatósági iránymutatás elsődleges célja tehát az volt, hogy a kiszámíthatatlan piaci körülmények hatékony kezelése, valamint a nyertes ajánlattevőt terhelő üzleti kockázatok arányosabbá tétele érdekében támogassa a közbeszerzési szerződéses feltételek / a szerződéstervezetek megfelelő kidolgozását. A szakmai iránymutatásba beépítésre kerültek a közbeszerzési eljárások ellenőrzését végző szervezetek ellenőrzési tapasztalatai is.¹⁸

Az iránymutatás kiemeli, hogy az a közbeszerzési eljárások előkészítése körében kizárólag egyes – **a potenciális ajánlattevő szemszögéből az ajánlatvételi szán-**

dékot adott esetben befolyásoló, gazdasági típusú kockázati tényezőket magában hordozó – szerződéses feltételekkel kapcsolatos iránymutatásokra fókuszál. Emellett felhívja a figyelmet a Hatóság keretében működő Tanács egyéb olyan tárgyú útmutatóiban foglaltakra is, amelyek a közbeszerzések előkészítési szakaszában is az ajánlatkérő segítségére lehetnek. Megjegyzi ugyanakkor, hogy az iránymutatás központjában kifejezetten a közbeszerzési eljárások eredményeképpen létrejövő közbeszerzési szerződések állnak, és nem tér ki a koncessziós beszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szolgáltatási vagy építési koncessziós szerződésekre, figyelemmel azok speciális szabályaira, valamint az azokban megjelenő, közbeszerzési szerződésektől lényegesen eltérő kockázatosztásra.

II. A **Cselekvési Tervnek**, az RRP alapján, 2023. és 2026. közötti időszakban minden évre konkrét és mérhető célokat kell meghatározni, illetve annak **évenkénti felülvizsgálata** szintén „mérőköves” vállalásnak minősül (204. sz. mérőkövő). Az első felülvizsgálatot 2024. március 31-i határidővel kellett elvégeznie a közbeszerzésekért felelős tárcának, melynek során **követelmény volt az Integritás Hatóságnak** a közbeszerzési verseny javítása szempontjából **releváns megállapításai és ajánlásai figyelembevétele**. A Kormányhatározat előterjesztéséért felelős tárca, a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium továbbá együttműködést alakított ki a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD), amelynek a magyarországi közbeszerzések helyzetéről és a közbeszerzésekben tapasztalható versenyhelyzetről készített jelentésének (akkor még tervezeti szintű) javaslatai szintén figyelembe vételre kerültek a Cselekvési Terv 2024-ben kibővített intézkedéseinek kidolgozásakor.^{19,20}

¹⁷ Idézet forrása: 1. melléklet az 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozathoz: Cselekvési terv – a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedések (2023–2026), Magyar Közlöny 2023. évi 47. szám.

¹⁸ A szerződéstervezeteknek, szerződéses feltételeknek a közbeszerzési eljárás előkészítése körében történő, megfelelő kidolgozását elősegítő szakmai iránymutatás; A Közbeszerzési Hatóság Elnökének Közleményei, segédanyagok: <https://kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/jogalkalmazok-tamogatasa/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenyei/>.

¹⁹ OECD Report on the state of competition in public procurement in Hungary, with special focus on single-bids.

²⁰ Forrás: 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat 1. sz. Melléklet [Cselekvési terv a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) – Felülvizsgált változat (egység szerkezetben), 2024. március], Magyar Közlöny 2024. évi 38. szám.

A 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozattal elfogadott felülvizsgálat²¹ (a továbbiakban: felülvizsgált Cselekvési Terv) eredményeképpen a Kormány további feladatok végrehajtására kérte fel a Közbeszerzési Hatóságot és a Közbeszerzési Döntőbizottságot.

1./ A Kormányhatározat 6. pontja a jogorvoslatok kezdeményezhetőségének javítása érdekében hívja fel a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, hogy vizsgálja meg a Döntőbizottság előtti ügyfélképesség gyakorlatát és ez alapján 2024. december 31. napjáig készítsen tájékoztatót az érintettek számára. Az intézkedés az Integritás Hatóság 2023 júniusában kiadott 2022. éves elemző integritásjelentésében²² foglalt javaslatra figyelemmel került beépítésre a Cselekvési Tervbe. Az intézkedés végrehajtása eredményeként a Döntőbizottság által 2024 decemberében közzétett tájékoztató²³ áttekintést ad az ügyfélképesség eljárásjogi természetéről, bemutatva annak jogi szabályozását és az abból levezethető fogalmát, valamint ismerteti az irányadó döntőbizottsági és bírósági joggyakorlatot. A Döntőbizottság kiemeli, hogy „bár a tájékoztató célja, hogy egyfajta irányítót nyújtson a közbeszerzési jogalkalmazók számára, az elemzésben ismertetett jogesetek tényállását minden esetben össze kell vetni az adott ügy specifikumaival, ugyanis az ügyfélképesség tekintetében sincs két egyező tényállású közbeszerzési, illetőleg jogorvoslati eljárás. Éppen ezért a Döntőbizottságnak minden esetben az adott kérelmező adott közbeszerzési eljárásra, és annak adott szakaszára vonatkozó közvetlen jogos érdekét kell vizsgálnia, összevetve ezeket az ismérveket a kérelmező által támadott döntéssel, magatartással, illetve mulasztással.”²⁴

2./ Az Integritás Hatóság fentebb hivatkozott elemző integritásjelentésében foglalt megállapításokra és javas-

latokra vezethető vissza a Cselekvési Terv azon intézkedési pontja, amely az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának rendeltetésszerű alkalmazását segítő útmutató – Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útján történő – elkészítésére és közzétételére kéri fel a Hatóság elnökét. Az integritásjelentés az aránytalanul alacsony ár intézményével kapcsolatban megállapítja, hogy „az árvizsgálat kapcsán rendkívül összetett döntőbizottsági és bírósági joggyakorlat érvényesül, pro és contra meghozott döntésekkel, mely miatt a joggyakorlat egységének biztosítása fontos, különösen amiatt, mert az aránytalanul alacsony árra vonatkozó előírások esetleges visszaélésszerű alkalmazása lehetőséget adhat az ajánlatkérő által nem preferált ajánlattevők közbeszerzési eljárásból való kiejtésére.”²⁵

Az Integritás Hatóság az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának rendeltetésszerű alkalmazása és a joggyakorlat egységessége érdekében többek között útmutató, valamint beszerzési tárgy és ágazat specifikus segédanyagok kiadását javasolta. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2024. szeptember 12-én fogadta el az útmutatót az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban, amely a Hatóság honlapján került közzétételre.²⁶ Az útmutató általános, valamennyi beszerzési tárgyra irányadó előírásait ún. „tárgyspecifikus” fejezetek egészítik ki, amelyek néhány kiemelt beszerzési tárgy vonatkozásában ismertetik az aránytalanul alacsony ár kapcsán releváns szakági részlet-szabályokat, külön kitérve arra, hogy az ajánlatkérőnek milyen szempontokat célszerű figyelembe vennie az árindokolás kérések elkészítése során. Ezen kiemelt beszerzési tárgyak az építési beruházások, a tervezési szolgáltatások, az őrzésvédelem, valamint a takarítási szolgáltatások.

²¹ A Kormány 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozata a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról és annak 1. sz. Melléklete [Cselekvési terv a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) – Felülvizsgált változat (egységes szerkezetben), 2024. március], Magyar Közlöny 2024. évi 38. szám.

²² Integritás Hatóság: Éves elemző integritásjelentés 2022, 2023. június 29.

²³ <https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/media/documents/tajekoztato-az-ugyfelkepessseg-megitelesevel-kapcsolatban-2024.12.18.honlapra.pdf>.

²⁴ Forrás: A Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatója az ügyfélképesség megítélésével kapcsolatban, 2024. december 20.

²⁵ Integritás Hatóság: Éves elemző integritásjelentés 2022, 88. oldal, 2023. június 29.

²⁶ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban, 2024. szeptember 12.;

<https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/>.

3./ A felülvizsgált Cselekvési Terv további, a Közbeszerzési Hatóságnak címzett intézkedési felhívása egy, a **kisebb ajánlatkérők közötti együttműködést elősegítő programterv** 2024. október 31-i határidővel történő kidolgozására, valamint a **program 2025. január 1. és 2026. július 31. közötti végrehajtására irányul.**

A felülvizsgált Cselekvési Terv az intézkedés szükségességének indokaként, valamint előzményként rögzíti, hogy „a közbeszerzési eljárásokban a verseny szintjére hatással lehet az egyes ajánlatkérők esetén tapasztalható adminisztratív kapacitások szintje. Az OECD felmérése szerint, egyes ajánlatkérők a földrajzi helyzetüket is fontos szempontnak tartják az egyajánlatos közbeszerzések okainak vizsgálata szempontjából (pl. egyes helyekre történő kiszállítás többletköltségekkel járhat a gazdasági szereplők számára). Ennek megfelelően az OECD javasolta többek között az ajánlatkérők közötti együttműködés erősítését, valamint a „kisebb” ajánlatkérők részére történő segítségnyújtást.”²⁷

A Közbeszerzési Hatóság **elnökének közleménye a kisebb ajánlatkérők közötti együttműködést elősegítő program tervezetéről** 2024. október 31. került közzétételre a Hatóság honlapján.²⁸ A program, amelynek végrehajtása jelenleg folyamatban van, összesen **három pillerre** épül. Első lépéseként a Közbeszerzési Hatóság online és bárki számára hozzáférhető tananyag elérését biztosítja ingyenesen hozzáférhető prezentációk formájában. Az előadások tematikus jelleggel mutatják be azon kritikus problémákat, amelyek jellemzően a kisebb ajánlatkérők gyakorlatát érintik, valamint egy-egy témára fókuszálva nyújtanak gyakorlati segítséget a jogszabályoknak megfelelő, eredményes közbeszerzési eljárások megvalósításához. Az online prezentációk mellett elektronikus tájékoztató füzetek is elérhetők lesznek a Hatóság honlapján. A program harmadik pillérét a Közbeszerzési Hatóság szakmai rendezvényei képezik. A 2025-ben megrendezésre kerülő Közbeszer-

zési Expó szakmai programjának fókuszában a kisebb ajánlatkérőket leginkább érintő témakörök állnak majd.

4./ A felülvizsgált Cselekvési Terv *a verseny szintjének növelését célzó horizontális intézkedések között, a Közbeszerzési Hatóság feladataként határozta meg az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről* szóló **63/2022 (II. 28.) Korm. rendelet 5. §-a alapján elkészített intézkedési tervek egyajánlatos közbeszerzésekre gyakorolt hatásainak vizsgálatát**, a vizsgálat eredményéről szóló **jelentés elkészítését** és közzétételét, valamint az intézkedési tervek összeállításához kapcsolódó **módszertani segítség biztosítását** az ajánlatkérők részére.²⁹

Az intézkedés szabályozási területet érintő előzményének a 63/2022 (II. 28.) Korm. rendelet 5. §-ában foglalt azon előírás tekinthető, amely – az egyajánlatos közbeszerzések számának visszaszorítása érdekében, az ott rögzített esetekben –, **az ilyen eljárásokkal leginkább érintett ajánlatkérők kötelezettségévé teszi az intézkedési terv készítését** és tárgyév március 31-ig történő közzétételét az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben. Az intézkedési tervben az ajánlatkérő vizsgálja és bemutatja különösen azt, hogy milyen lehetséges okai voltak a vizsgált évben az egyajánlatos közbeszerzések magas számának a közbeszerzési eljárásai során, továbbá hogy milyen intézkedéseket fog tenni, illetve milyen beszerzési gyakorlatot kíván alkalmazni annak érdekében, hogy a tervezett beszerzéseinél a lehető legnagyobb versenyt biztosítsa, valamint hogy az egyajánlatos közbeszerzéseinek a száma a lehető legalacsonyabb szintre csökkenjen.³⁰

A nevezett intézkedés szükségességének **indokaként** a felülvizsgált Cselekvési Terv a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) által lefolytatott előzetes vizsgálat eredményeit, valamint az OECD-nek az ajánlatkérők intézkedési tervei részletesebb vizsgálá-

²⁷ A Kormány 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozata a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról, 1. sz. Melléklet [Cselekvési terv a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) – Felülvizsgált változat (egységes szerkezetben), 2024. március], Magyar Közlöny 2024. évi 38. szám.

²⁸ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenye-a-kisebb-ajanlatkerok-kozotti-egyuttmukodest-elosegito-program-tervezeterol/>.

²⁹ 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat 7. c) pontja, amely az egységes szerkezetbe foglalt Cselekvési Terv 17. sz. intézkedési pontja.

³⁰ Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022 (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés.

tára, illetve ezek megvalósulásának nyomon követésére irányuló javaslatát emelte ki. 2023-ban összesen 137 ajánlatkérő volt köteles a Kormányrendelet alapján intézkedési tervet készíteni, és a KTM előzetes vizsgálata az intézkedési tervek minőségét érintő jelentős különbségeket azonosított, amellett, hogy nem biztosított az intézkedési tervek megvalósításának nyomon követése, illetve azok hatásainak felmérése.³¹

A fentiekén kívül, az Integritás Hatóság 2023 júniusában közzétett elemző integritásjelentésében is kiemeli, hogy az egyajánlatos eljárások elkerülése érdekében javasolt az intézkedési tervek hatékonyságának vizsgálata, és ennek alapján – a Cselekvési Tervben előirányozottnak megfelelően –, a joggyakorlati példák rendelkezésre bocsátása az érintettek számára.³²

Az ajánlatkérők intézkedési terveinek vizsgálatát a felülvizsgált Cselekvési Terv szöveges leírása alapján, a Hatóságnak **az egyes kiválasztott ajánlatkérők megkeresése és a releváns adatok elemzése útján** szükséges elvégezni. A vizsgálat elvégzésének módszerét, a kiválasztott minta nagyságát és a jelentés elkészítésének módszertanát a Hatóság határozza meg. A vizsgálat eredményeiről az előírás értelmében a Hatóság 2024. december 31-ig jelentést készít és tesz közzé a honlapján, majd **2025. január 1. napjától kezdődően folyamatos módszertani segítséget nyújt** az érintett ajánlatkérők számára az intézkedési tervük elkészítéséhez, illetve azok megvalósításához.

A Hatóság a végrehajtás keretében megkereste az előzetesen meghatározott szempontok szerint kiválasztott ajánlatkérői kört, majd elvégezte a beérkezett adatszolgáltatások feldolgozását. A fentiekre figyelemmel lefolytatott vizsgálatának eredményéről készült **jelentést 2024. december 20-án tette közzé a honlapján**. A jelentéssel egyidejűleg a Hatóság az intézkedési tervek összeállításához kapcsolódó módszertani segédletet is közzétett.³³

A Hatóság vizsgálatával összefüggésben a jelentés kiemeli, hogy a kiválasztott ajánlatkérők megkeresésének elsődleges célja volt, hogy átfogó képet kapjon arról, hogy *az intézkedési terv elkészítésére való kötelezés ténylegesen mennyiben segítette az ajánlatkérőket annak felismerésében, hogy milyen módon tudják csökkenteni az egyajánlatos eljárásaikat*.

A feladat teljesítése során a Hatóság azon megfontolásból indult ki, hogy az ajánlatkérőknek van ráhatásuk a közbeszerzési eljárások előkészítésekor az eljárás feltételeinek, körülményeinek, a konkrét szempontoknak és követelményeknek a meghatározására és ezáltal a verseny szélesítésére, valamint az egyajánlatos eljárások csökkentésére. A jelentés hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérők által közzétett intézkedési tervek változatos képet mutatnak, az összehasonlíthatóságukat és más adatokkal való összevetésüket megnehezítette, hogy eltérő tartalommal kerültek összeállításra, amely nehézséget okozott a felülreprezentáltságot okozó közbeszerzési eljárások beazonosításában.³⁴

A vizsgálati jelentéssel párhuzamosan publikált **módszertan** kidolgozásának célja volt, hogy a Közbeszerzési Hatóság az intézkedési terv készítésével érintett ajánlatkérőknek segítséget nyújtson az „egyajánlatos eredménnyel végződő” közbeszerzési eljárások elkerülésében. Ezzel összefüggésben a módszertan **az intézkedési tervek javasolt felépítésére, tartalmi tagolásukra, valamint – a verseny szélesítése érdekében – az eljárások előkészítése során az ajánlatkérők által figyelembe veendő releváns szempontokra is tartalmaz előírásokat**.

III. Itt szükséges röviden kitérni egy, a Közbeszerzési Hatóság által 2024 júliusa óta folyamatosan ellátott tevékenységre, amelyet bár nem a fentiekben ismertetett Cselekvési Terv ír elő, azonban az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése érdekében tett hazai intézkedések közé sorolható, ezáltal a kondicionalitási

³¹ Forrás: 1. sz. Melléklet a Kormány 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozatához [Cselekvési terv a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) – Felülvizsgált változat (egységes szerkezetben), 2024. március], Magyar Közlöny 2024. évi 38. szám.

³² Integritás Hatóság: Éves elemző integritásjelentés 2022, 78. oldal, 2023. június 29.

³³ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/megjelent-a-kozbeszerzesi-hatosag-altal-elkeszített-jelentes-es-modszertan-az-egyajánlatos-kozbeszerzesekkel-osszefuggo-intezkedesi-terv-keszítése-tekintetében/>.

³⁴ Forrás: Jelentés a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat alapján, Közbeszerzési Hatóság, 2024. december 20.

eljárás idetartozó korrekciós vállalásának végrehajtásához köthető. Megjegyzendő továbbá, hogy az **intézkedés jogszabályi bevezetését a Korrupcióellenes Munkacsoport** 2023. évre vonatkozó, 2024. március 14-én elfogadott jelentésében foglalt azon **javaslat is indukálta**, mely szerint „javasolt, hogy a Közbeszerzési Hatóság az eljárást megindító felhívásra vonatkozó hirdetményellenőrzési tevékenysége keretében ellenőrizze az előzetes piaci konzultáció eredményére és annak közzétételére vonatkozó ajánlatkérői kötelezettségek betartását.”³⁵

A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 2024. július 15-én hatályba lépett előírása értelmében, a **Közbeszerzési Hatóság a hirdetmény-ellenőrzési hatáskörében eljárva ellenőrzi az előzetes piaci konzultációnak** az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló **kormányrendeletben foglalt szabályoknak megfelelő lefolytatását** azon eljárások tekintetében, amelyek esetén a kormányrendelet szerinti előzetes piaci konzultáció lefolytatása kötelező.

Az MvM rendelet által nevesített kormányrendelet a fentiekben már hivatkozott 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletre utal, amely meghatározza az előzetes piaci konzultáció (EPK) kötelező alkalmazásának esetkörét (1. §). Megjegyzendő, hogy a Kormányrendelet szóban forgó előírása 2024. március 15-i hatállyal módosult, a korábbihoz képest szigorúbb szabály lépett életbe az alkalmazási kötelezettséget érintően.

Az előzetes piaci konzultációk szabályos lefolytatásához kapcsolódó ellenőrzési jogkör 2024 júliusától történő bevezetése, ezáltal a hirdetményellenőrzési funkciók kibővítése – az EPK kötelező alkalmazásának szigorításával együtt, – **jelentősen hozzájárulnak a közbeszerzési eljárások integritásának erősítéséhez**. A szóban forgó intézkedések bevezetését indokolja to-

vábbá különösen, hogy a kondicionalitási eljárásban a tisztán hazai forrásból megvalósuló közbeszerzéseknél az egyajánlatos közbeszerzések arányát érintő, 2023. évre vonatkozó vállalás (24%) nem teljesült.

Az előzetes piaci konzultációk jogszabályi megfelelőségének ellenőrzése során keletkezett tapasztalatok alapján, a Közbeszerzési Hatóság 2024. október 7-én **tájékoztató közleményt** adott ki az ellenőrzéssel kapcsolatos legfontosabb tudnivalókról.³⁶

A korrupcióellenes keretrendszer megerősítése:

Magyarországnak a kondicionalitási mechanizmushoz köthető **kiemelt kormányzati vállalása volt a korrupcióellenes keretrendszer további erősítése**, amely magában foglalta többek között az Integritás Hatóság, valamint a Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozását, az uniós támogatásokat érintő csalás elleni stratégia kidolgozását, valamint a Belső Ellenőrzési és Integritási Főigazgatóság (BEII) felállítását is.

I. A korrupcióellenes keret fejlesztését szolgáló eszközök egyik legfontosabb komponensét az új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia elfogadása képezte, amelynek célja a HET-ben foglaltak szerint „a csalás és a korrupció megelőzésének, felderítésének és korrekciójának hatékony biztosítását szolgáló mechanizmusok javítása (többek között a közbeszerzési rendszerben), valamint az összeférhetetlenségi kockázatok kezelésére szolgáló rendszer megerősítése”.³⁷

A Stratégiával szemben támasztott elvárása volt az Európai Bizottságnak, hogy „az új nemzeti korrupcióellenes stratégiát és cselekvési tervet a Korrupcióellenes Munkacsoport hatékony bevonásával, az OECD szakpolitikai tanácsai alapján, a nemzeti és nemzetközi érdekelt felekkel – többek között a Bizottsággal és a GRECO-val – folytatott széles körű konzultációkat követően, valamint az érdekelt felekkel folytatott párbeszéd keretében, azok ajánlásainak beépítésével kell kidolgozni.” Mindemellett „(...) az uniós támogatásra korlátozódó csalás- és korrupcióellenes stratégiára építve és azzal összhangban a nemzeti korrupcióellenes stratégiának és

³⁵ Forrás: Korrupcióellenes Munkacsoport 2023. évre vonatkozó jelentése (közzétéve: 2024. március 14.), 9. oldal.

³⁶ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/tajekoztatas-az-elozetes-piaci-konzultaciok-kozbeszerzesi-hatosag-altali-ellenorzeserol/>.

³⁷ A Tanács végrehajtási határozatának melléklete Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 ADD1), 94-95. oldal, C9.R7.: Nemzeti korrupcióellenes stratégia és cselekvési terv kidolgozása és végrehajtása.

cselekvési tervek biztosítania kell a csalás és korrupcióellenes intézkedések koherens végrehajtását mind a nemzeti, mind az uniós pénzügyi támogatás tekintetében.”³⁸

A fent hivatkozott széleskörű, hazai és nemzetközi érdekelt felek részvételével megvalósult egyeztetési folyamatok eredményeképpen, a 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozattal kiadott, **2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv** (a továbbiakban: **NKS vagy Stratégia**)³⁹ 2024. február 15-én lépett hatályba.

A Stratégia keretében a Kormány több, a **közbeszerzések integritását és az antikorrupciós törekvések erősítését támogató intézkedés** megtételére kéri fel a Közbeszerzési Hatóságot (5.1. a)-c) intézkedési pontok), és bár a teljesítés határidejét 2025. november 30. napjában jelölte meg, azok végrehajtását a Hatóság a Kormányhatározat hatályba lépését követően megkezdte.

1./ A Stratégiában foglaltak alapján, a Hatóságnak – hirdetményellenőrzési tevékenysége körében – **fokoznia szükséges az ellenőrzési tevékenységét** az *ajánlatkérők részajánlattétel biztosításával összefüggő indokolási kötelezettségük vizsgálatát érintően, valamint a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok előírása* tekintetében. Az ellenőrzési tevékenység fokozásáról, az ellenőrzés fő szempontjairól, illetve a releváns, a közbeszerzések előkészítését érintő lényeges szempontokról a Hatóság 2024. február 22-én **elnöki közlemény** adott ki.⁴⁰

Itt szükséges megjegyezni, hogy **a Stratégia intézkedési tervében szereplő, összesen körülbelül nyolcvan intézkedési pont megvalósulását a Belügyminisztérium keretében felállított Monitoring Bizottság követi nyomon.** A Monitoring Bizottság tagjai az NKS-ben foglalt

intézkedések első helyi felelőseként nevesített miniszterek által delegált személyek, továbbá az Integritás Hatóság elnöke, a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság főigazgatója, a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke és a Korrupcióellenes Munkacsoport – nem kormányzati szereplőket képviselő tagjai által megválasztott – alelnöke. A Bizottság titkárságának feladatait, beleértve a Stratégia végrehajtásának nyomon követésével járó operatív tevékenységet a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) látja el.

A monitoring tevékenység alapját a *Monitoring Támogató Mátrix* képezi, amely a Stratégiával együtt került közzétételre a Kormány korrupció megelőzésével kapcsolatos tájékoztatást szolgáló honlapján,⁴¹ és amelynek tartalma – a végrehajtás előrehaladásával – negyedévenként frissül. A Mátrix magában foglalja az intézkedési tervben felsorolt feladatokat, az egyes intézkedések/alintézkedések végrehajtásának felelőseit, az egyes intézkedésekhez kapcsolódó mérőszámokat és célértékeket, továbbá negyedéves bontásban tartalmazza az egyes intézkedések előrehaladására vonatkozó információkat (az előrehaladások leírását és a mérőszámok aktuális értékét). A Stratégia intézkedési pontjait képező feladatokat ugyanis oly módon kellett meghatározni, hogy **azok mennyiségileg is mérhető indikátorokban kifejezhetőek legyenek.**

A Közbeszerzési **Hatóságnak tehát az NKS alapján végzett fokozott ellenőrzési tevékenységét mérnie szükséges.** A hirdetményellenőrzési tevékenység fokozására irányuló intézkedés nyomonkövetését szolgáló indikátor **azt méri, hogy a Hatóság** – az ellenőrzési körébe tartozó eljárást megindító felhívások ellenőrzése során – **negyedévente legalább hány darab hirdetmény vonatkozásában érvényesíti** az ehhez

³⁸ A Tanács végrehajtási határozatának melléklete Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 ADD1), 94-95. oldal, C9.R7.: Nemzeti korrupcióellenes stratégia és cselekvési terv kidolgozása és végrehajtása.

³⁹ A Kormány 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozata a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról, valamint annak 1. sz. Melléklete: A 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtására vonatkozó intézkedési terv, Magyar Közlöny 2024. évi 16. szám.

⁴⁰ A Közbeszerzési Hatóság elnökének közleménye a hirdetmény-ellenőrzési tevékenység fokozásáról a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtásával összefüggésben, 2024. február 22.; <https://kozbeszerzes.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenye-a-hirdetmeny-ellenorzesi-tevekenyseg-fokozasarol-a-nemzeti-korrupcioellenes-strategia-vegrehajtasaval-osszefuggesben/>.

⁴¹ www.korrupciomegelozes.kormany.hu.

kapcsolódóan kiadott elnöki közleményben szereplő ellenőrzési szempontokat.

A Stratégiában nevesített tárgyköröket érintő fokozott hirdményellenőrzés igénye eredetileg a Korrupcióellenes Munkacsoport részéről fogalmazódott meg. A KEMCS fentiekben már hivatkozott első, 2022. évre vonatkozó jelentése részletesen foglalkozik a közbeszerzéseket érintő korrupciós kockázatok és tendenciák elemzésével, valamint javaslatokat is megfogalmaz e kockázatok kiküszöbölése, illetve kezelése érdekében. A jelentés „konszenzusos” közbeszerzési javaslatai között szerepel, hogy „ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szervezetek különös körültekintéssel szükséges vizsgálniuk a részajánlattétel biztosításával összefüggő ajánlatkérői indoklásokat, figyelemmel az eredményes részek tekintetében az egyajánlatos szerződések számának 2022-ben tapasztalt magas arányára az uniós és nemzeti eljárásrendben egyaránt”. A jelentés közbeszerzésekre vonatkozó fejezetében szerepel az a megállapítás is, mely szerint „a piaci szereplők korrupciós érzetét nagymértékben növeli, ha a kiírásokban nem objektíven és terméksemlegesen történik az értékelési szempontok meghatározása, illetve az egyenértékűségi kritériumok pontatlan meghatározása is csökkenti a versenyt, ezért a Munkacsoport felkéri az ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szervezeteket, hogy a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok ellenőrzése körében különös körültekintéssel járjanak el.”⁴²

2./ Míg a hirdményellenőrzések fokozására irányuló, már bemutatott intézkedés jellegében preventív jellegű, azaz a jogsértések kiküszöbölését és a felhívások szabályszerűségének növelését hivatott elősegíteni, addig a Stratégia Közbeszerzési Hatóságra vonatkozó további intézkedési pontjai leginkább a nyilvánosság biztosítását és az átláthatóság növelését célozzák.

Az 5.1. b) pont alapján, a Kormány felkéri a Hatóságot, hogy adjon tájékoztatást a gazdasági verseny tisztasága érdekében kötött együttműködési megállapodásainak eredményességéről az éves beszámolójában. Mivel a Stratégia 2024. február 15-i hatályba lépésének időpontja, valamint a feladat végrehajtására szabott 2025. november 30-i határidő közötti időszakban a Közbeszerzési Hatóság összesen két darab éves beszámolót

nyújt be az Országgyűlés részére (2023. évre vonatkozóan 2024-ben, illetve 2024. évre pedig 2025-ben), ezért a Hatóság értelmezése szerint, a tájékoztatási kötelezettség is két beszámolót érint. A Közbeszerzési Hatóság részéről hosszú ideje fennálló gyakorlat, hogy az éves tevékenységéről szóló beszámolójában ismerteti a tárgyévben újként megkötött vagy felülvizsgált együttműködési megállapodásait, illetve röviden kitér az együttműködések fontosabb eredményeire (amennyiben volt az adott évben). A tárgyalt intézkedési pontnak történő megfelelés érdekében, a Közbeszerzési Hatóság a korábbiakhoz képest részletesebb tartalommal számol be az együttműködő partnerekkel közösen végzett tevékenységekről, vagy a megállapodások alapján megvalósult eredményekről. A 2023. éves beszámolóját a Hatóság már ezen elvárásnak megfelelően állította össze.⁴³

3./ A Stratégia 5.1. c) pontjában rögzített előírás a Közbeszerzési Hatóság által ellátott két, jellegében egymástól teljesen elkülönülő feladathoz kapcsolódik. E szerint a Kormány – 2025. november 30-i teljesítési határidővel – felkéri a Közbeszerzési Hatóságot, hogy a nyilvánosság biztosítása érdekében tegye közzé az öntisztázással felmerülő feladataival összefüggésben, a megbízhatóság megállapítása iránti kérelmet elutasító döntéseit és a közérdekű bejelentések kivizsgálásának lezárását követően, a bejelentő anonimitásának szükség szerinti biztosításával, a bejelentésekkel kapcsolatos főbb információkat.

3.1./ A Hatóság korábbi gyakorlata az volt, hogy a gazdasági szereplőknek a Kbt. 188. § (1) bekezdése alapján benyújtott öntisztázási kérelemével összefüggésben hozott pozitív, azaz a megbízhatóságot megállapító döntése esetén, a Hatóság által meghozott határozat (a személyes adatok kitakarása mellett) teljeskörű nyilvánosságot kapott, míg a sikertelen öntisztázások esetében (tehát, ha a Hatóság a megbízhatóság megállapítása iránti kérelmet elutasította), a döntések tartalma nem került közzétételre az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) vonatkozó nyilvántartásában (2021. július 1. előtt meghozott döntések esetében a Hatóság honlapján elérhető nyilvántartásban).

A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó (első) jelentésében megfogalmazott konszenzusos

⁴² Forrás: A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentése, 94. oldal, 2023. március 13.

⁴³ A Közbeszerzési Hatóság beszámoló az Országgyűlés részére – 2023. év, 2024. június 10.;

<https://kozbeszerzes.hu/hirek/szigoru-ellenorzesek-111-jogorvoslati-eljarast-kezdemenyezett-tavaly-a-kozbeszerzesi-hatosag/>.

javaslat volt, hogy a Közbeszerzési Hatóság és az Integritás Hatóság a sikertelen öntisztázásokhoz kapcsolódó döntéseik nyilvánosságát is biztosítsa. E javaslat került beépítésre a Stratégia intézkedési tervébe, valamint azzal összhangban 2024. február 1-jei hatállyal a közbeszerzési törvény vonatkozó előírása is módosult.⁴⁴ Az intézkedéssel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság 2024. február 1-jén **elnöki tájékoztatót tett közzé a Kbt. 64. § és 188. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól.**⁴⁵

3.2./ A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (Panaszvtv.) szerinti **közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos főbb információk közzétételének** igénye első ízben szintén a KEMCS részéről merült fel, az szerepelt a KEMCS 2023 márciusában elfogadott jelentésének konszenzusos javaslatai között.⁴⁶ A feladat végrehajtása a Hatóság részéről honlap- és adatbázis fejlesztést, valamint új elnöki tájékoztató kiadását, továbbá az irányadó belső szabályozó módosítását tette szükségessé, így a közérdekű bejelentésekkel összefüggő információk közzétételét a Hatóság ténylegesen 2024. április 19-étől biztosítja⁴⁷ (amely a Stratégiában foglalt határidőhöz képest körülbelül 20 hónappal korábbi időpont). Az említett új elnöki tájékoztatót a közérdekű bejelentések vizsgálata tárgyában a Hatóság 2024. július 2-án tette közzé a honlapján.⁴⁸

Fontos kiemelni, hogy a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos főbb információkat a Hatóság **kizárólag a bejelentés kivizsgálásának lezárását követően teszi közzé a honlapján, annak érdekében, hogy a bejelentés tényének nyilvánosságra hozatala ne veszélyeztesse a Hatóság eljárását.** Továbbá annak érdekében, hogy a publicitás által ne sérüljenek a bejelentő jogos

érdekei, a releváns információk közzétételét a közérdekű bejelentő anonimitásának szükség szerinti biztosításával végzi a Hatóság.

II. Ahogy arra a fentiekben már történt utalás, a kondicionalitási eljárásban a Kormány által a korrupcióellenes keretrendszer megerősítéséhez kapcsolódó vállalás volt a **Korrupcióellenes Munkacsoport (KEMCS)** felállítása is, amely 2022 decemberében kezdte meg működését, a létrehozataláról rendelkező jogszabály, az *európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről* szóló 2022. évi XXVII. törvény (Eufetv.) alapján.⁴⁹ A KEMCS az Integritás Hatóság mellett működő, de tőle független elemző, javaslattevő, véleményező és döntéselőkészítő feladatokat ellátó testületi szerv, fő feladata a meglévő korrupcióellenes intézkedések vizsgálata, továbbá javaslatok kidolgozása és előterjesztése a korrupció megelőzésének és felderítésének javítását célzó intézkedésekre. Tagjai paritásos alapon állami szerveket, valamint nem kormányzati szereplőket (a korrupció elleni küzdelem terén tevékenykedő releváns stakeholdereket) képviselő személyekből tevődik össze. A **Közbeszerzési Hatóság állandó meghívottként, konzultatív és tanácsadói minőségben vesz részt a KEMCS tevékenységében.** Ez alapján az információkhoz való hozzáférés, és a beavatkozás joga tekintetében a tagokkal azonos jogok illetik meg, ugyanakkor a határozatok meghozatala során szavazati joggal nem rendelkezik.

A Közbeszerzési Hatóság a Munkacsoport tevékenységében aktív szerepet vállal, az üléseken történő részvételén túl, bekapcsolódik a KEMCS keretében létrehozott tematikus almunkacsoportok munkájába is. Mivel ezen almunkacsoportok felelősek a Munkacsoport éves jelentéseinek operatív előkészítéséért, a Hatóság is hozzájárul a jelentések – közbeszerzési érintettségű része-

⁴⁴ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 22. § 13. pontja módosította a Kbt. 187. § (2) ad) pontját. E szerint a Hatóság naprakészen vezeti és az EKR-ben közzéteszi (...) a kizáró ok hatálya alatt álló gazdasági szereplő öntisztázási kérelme tárgyában hozott határozatokat.

⁴⁵ A Közbeszerzési Hatóság elnökének tájékoztatója a Kbt. 64. § és 188. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól, 2024. február 1.; <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-kbt-64-es-188-a-szerinti-ontisztazas-gyakorlati-tapasztalatairol-2024-02-01/>.

⁴⁶ A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentése (2023. március 13.), 4.2.1.10. sz. javaslat: „A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos adatok rendszeres nyilvánosságra hozatala, utánkötése aszerint, hogy az adott bejelentés alapján milyen intézkedésre került sor (az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által működtetett rendszerhez hasonlóan).”

⁴⁷ <https://kozbeszerzes.hu/adatbazisok/kozerdeku-bejelentések-nyilvantartasa/>.

⁴⁸ A Közbeszerzési Hatóság elnökének tájékoztatója a közérdekű bejelentések vizsgálatának rendjéről, 2024. július 2.; <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-kozerdeku-bejelentések-vizsgalatanak-rendjerol-2024-07-02/>.

⁴⁹ A KEMCS létrehozásával a 166. sz. az RRP/HET mérföldkő teljesült.

inek – összeállításához, beleértve a javaslatok kidolgozását is. A Munkacsoport eddig két jelentést készített elő és fogadott el (2022. és 2023. évek vonatkozásában),⁵⁰ a soron következő 2024. évre irányuló jelentés kidolgozása jelenleg folyamatban van, közzététele 2025. március 15-ig esedékes. A KEMCS jelentései a HET végrehajtásának szempontjából is jelentőséggel bírnak, mivel a Munkacsoport tevékenységével összefüggő célok ismertetésénél a magyar helyreállítási terv, valamint az annak jóváhagyásáról szóló tanácsi döntés is rögzíti azt a kritériumot, mely szerint a Kormány megvizsgálja és megvitatja a Munkacsoport jelentéseit, és azok támogatása esetén intézkedik a javaslatok végrehajtásáról. Nem támogatás esetén a Kormánynak indokolnia szükséges a döntését, megfelelő nyilvánosság biztosítása mellett.⁵¹ A szóban forgó uniós elvárás az Eufetv. 52. §-ában is megjelenik.

III. A tárgyi cikk struktúrája, koherenciája szempontjából itt érdemes említést tenni az **Integritás Hatóság ún. éves elemző integritásjelentéseiről** is, amelyek a HET-ben rögzített, a korrupcióellenes keret erősítéséhez kapcsolódó elemek (163-164. sz. mérföldköves vállalkások említik). Az Eufetv. vonatkozó előírásai értelmében, az elemző integritásjelentéseket az Integritás Hatóságnak éves rendszerességgel szükséges elkészítenie. A KEMCS jelentéseihez hasonlóan, a HET jóváhagyásáról szóló tanácsi végrehajtási határozat az Integritás Hatóság éves elemző integritásjelentései vonatkozásában is

előírja, hogy *megfelelő eljárásokat kell bevezetni annak biztosítására, hogy a kormány megvizsgálja az éves jelentéseket, és nyilvánosan hozzáférhetővé tegye észrevételeit, amelyben azt is részletesen kifejti, hogy hogyan fogja kezelni a jelentésben foglalt megállapításokat, így az ajánlásokat is.*⁵² Az Eufetv. 13. §-a ennek megfelelően rögzíti, hogy **a Kormány az éves elemző integritásjelentés közzétételétől számított három hónapon belül az Integritás Hatóságnak küldött válaszában ismerteti, hogyan fogja kezelni az éves elemző integritásjelentésben foglalt megállapításokat.**

A Cselekvési Terv, valamint a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia fentiekben ismertetett – a Közbeszerzési Hatóság tevékenységét érintő – elemeinek bemutatása során történt utalás arra, hogy **több intézkedés forrása a Korrupcióellenes Munkacsoport vagy az Integritás Hatóság jelentéseiben szereplő valamely megállapítás, illetve javaslat volt.** A cikkben felvázolt intézkedések jelentős többségét a Közbeszerzési Hatóság már megvalósította, vagy a végrehajtás folyamatban van, illetve folyamatos jellegű. Kiemelést érdemel végül, hogy a fenti összefoglaló nem tesz említést valamennyi, a Közbeszerzési Hatóság és a Döntőbizottság által eszközölt olyan intézkedésről, amelyek eredendően az Integritás Hatóság éves integritásjelentéseiben merültek fel: csupán a szignifikánsabbakra fókuszált, illetve nem tért ki azokra, ahol a megvalósítás jogalkotás függő, vagy más külső feltétel teljesülése esetén kezdetű meg.

⁵⁰ <https://www.kemcs.hu/jelentesek/>.

⁵¹ Melléklet az Európai Unió Tanácsának végrehajtási határozatához Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 INIT; ST 15447/2022 ADD1), 168. mérföldkőhöz kapcsolódó célok ismertetése.

⁵² Melléklet az Európai Unió Tanácsának végrehajtási határozatához Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 15447/2022 INIT; ST 15447/2022 ADD1), 164. mérföldkőhöz kapcsolódó célok ismertetése.