

Közös kihívások – egykor és most

Tanulmánykötet

Kézirat lezárva: 2020. május

Kiadja:
a Magyar Rendészettudományi Társaság
Vám- és Pénzügyőri Tagozata

Szerkesztette:
Csaba Zágon és
Szabó Andrea

Felelős kiadó:
Szabó Andrea

ISBN 978-615-81441-1-7

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalomjegyzék

Szerzők.....	7
Lektorok	9
Köszöntés	11
Lectori salutem!	13
Czene-Polgár Viktória: Pénzügyőrök a vonaton - Adalékok a zsidó vagyon helyzetének alakulásához a II. világháborúban	17
Csaba Zágón – Dézsi Zsolt – Szabó Andrea: Kompetenciaalapú vámügyi felsőoktatás az EU tagállamokban	35
Deák József – Gróf Anikó: Az Oroszországi Föderáció az Európa felől az Eurázsiai Unió felé	53
Erdős Ákos: Tudományos eredmények a közterületen végzett rendészeti tevékenység szolgálatában – irodalmi áttekintés	69
Glávits Alíz: A NAV ügyfélbarát?	93
Halász, Zsolt: Legal challenges related to virtual currencies especially in the field of taxation	123
Hudák, Krisztina – Csaba, Zágón: A brief Survey of Illicit Art Trade of Archaeological Finds in Hungary – in the Context of Customs Control	133
Kovács László: A láthatatlan kéz – Ügynökségek a közbeszerzés területén	145
Lippai Zsolt - Thieme-Eső Milán: A szállodák, mint „puha célpontok”	159
Magasvári Adrienn: Hivatása: pénzügyőr	183
Molnár Katalin – Suba László: Az (egyen)ruha teszi a (szak)embert? A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának egyenruházati szabályozása.....	209
Szabó Barna: A technikai-, és az információtechnológia fejlődés globális integrációban betöltött szerepe, és az állami szerepvállalással való közvetett kapcsolata.....	229

Szendi Antal: Az Európai Bíróság bemutatása néhány vámjogi ítélet elemzésén keresztül	243
Varga Erzsébet: A digitális vállalkozások adóztatásának kihívásai	261
Vedó Attila: A magyar vízirendészet szervezetrendszerének fejlődéstörténete 1945 előtt	275
Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes: Az étrend-kiegészítők áruosztályozása a Kombinált Nomenklatúrában	293

Kovács László*: A láthatatlan kéz – Ügynökségek a közbeszerzés területén

Absztrakt

Az Adam Smith által alkotott „láthatatlan kéz” elméletének és a közbeszerzési eljárásokban résztvevő Ügynökségek feladatainak párhuzamba állításának eredményeként a centralizáció és koncentráció iskolapéldáját fedezhetjük fel, amely magával hozta a különböző tankönyvek által is említett valamennyi következményét. Mindazonáltal egy újfajta információtömeget tett elérhetővé a Döntéshozók számára, valamint strukturálta a stratégiai közbeszerzési állami területeket.

Ahhoz, hogy megértsük milyen folyamatok indultak el a közbeszerzési eljárások ellenőrzési, engedélyezési és lefolytatásának meghatározó területein szükséges eltávolodunk egyetlen szervezettől és „felülről” szemlélve rendszerszinten értékelni azokat.

Kulcsszavak: közbeszerzés, DKÜ, BMSK, VBÜ

Abstract

As a result of the parallelization of Adam Smith's theory of the "invisible hand" with the tasks of the Agencies involved in public procurement procedures, we can discover the example of centralization and concentration which brought with it all the consequences also mentioned by the various books. Nevertheless, it made a lot of new information available to Decision Makers and structured strategic public procurement areas.

In order to understand what processes have started in the key areas of control, licensing and conduct of public procurement procedures, it is necessary to move away from a single organization and evaluate them at the system level by examining from above.

Keywords: public procurement, DKÜ, BMSK, VBÜ

A közbeszerzések résztvevői vállalják a felelősséget a közbeszerzési eljárás során hozott minden döntésükért és cselekedetükért.³¹³

Bevezetés

A közigazgatási eljárások központosításának és kiszervezésének váltakozó ciklusaiban újabb és újabb szervezetek jönnek létre, és az alapító jogszabályok feladatot, illetékességet és hatáskört ruháznak rájuk. Ennek következtében egyes termékkörökben az állami szervezetek közbeszerzéseinek vagy beszerzéseinek ellenőrzésében, lebonyolításában és a döntési szintjeiben elaprózódás és egyre több szervezet részvétele figyelhető meg.

* KOVÁCS László, MSc hallgató, Nemezeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar;

László Kovács, MSc student, Faculty of Public Governance and International Studies, NUPS.

ORCID: 0000-0003-2444-1743, laci.kovacs1993@gmail.com

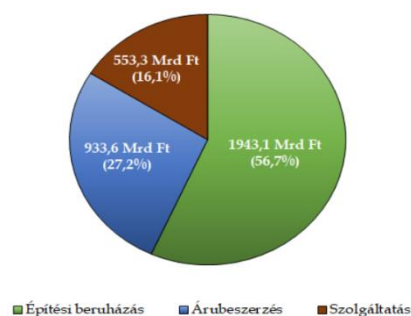
³¹³ Közbeszerzési Etikai Kódex https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/92/e2/92e2b491-c0a1-4654-be104ad65d2fbf36/kozbeszerzesi_etikai_kodex_2016.pdf Letöltés dátuma: 2020.04.07.

Magyarországon a közpénzek hatékony és felelős felhasználásának alapelve számos törvényben és jogszabályban megtalálható és ezt az elvet figyelembevéve szükséges az állami szervezeteknek tevékenységük során felmerülő igényeiket kielégíteni, amikor költségvetési forrást vagy Európai Unió támogatást használnak fel. A felhasználást megelőzően lefolytatott közbeszerzési, beszerzési eljárás során vagy akár közvetlen szerződéskötés esetén ennek az elvnek – és még számos másinak – a következtében az Ajánlatkérő szervezeteknek hosszú előkészítő munkálatokat kell végezniük, amelyet egyre több szervezet felügyel és rendelkezik független mérlegelésen alapuló döntési képességgel.³¹⁴

Jelen munkában az elmúlt években létrejött Beruházási Ügynökség, Védelmi Beszerzési Ügynökség (továbbiakban: VBÜ) és a Digitális Kormányzati Ügynökség (továbbiakban: DKÜ) (és a továbbiakban együtt: Ügynökségek) tevékenységét, döntési mechanizmusát veszem górcső alá és megalakulásuk következményeit egyes közbeszerzési területekre tekintettel.

1. Visszatekintés

A 2014-2020-as Európai Unió költségvetési ciklus különösen mozgalmasnak számítottak a közbeszerzési eljárások lebonyolításában résztvevők számára, hiszen 2017-től nagymértékben megugrott a lefolytatott eljárások értéke, noha az eredményes eljárások száma nem mutatott hasonló lényeges változást. Ezen növekedés alapját főleg az Európai Unió által biztosított támogatási - a hazai költségvetés által megelőlegezett - források biztosították.



Közbeszerzési eljárások értéke 2019)
Forrás: Napi közbeszerzés



Közbeszerzési eljárások száma és értéke (2008-2019)
Forrás: Napi közbeszerzés

³¹⁴ KOVÁCS László: A NAV speciális területe – a közbeszerzés. In. ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSZKY Ágnes (szerk.): Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2019. 130.

Az értéknövekedés főként az építési beruházásokban keresendő, hiszen a beruházások értéke (költsége) különböző gazdasági folyamatok következtében nagymértékben megnőtt, továbbá akár csak 2019-ben úgy minden egyes évben az építési beruházások értékét és arányát tekintve is kiemelkednek a szolgáltatás és az árubeszerzések mellett. Azonban a 2017-es évet követően, amikor megkezdődtek ezen és a korábbi években lefolytatott közbeszerzési, beszerzési eljárások – nem csupán az építési beruházások – ellenőrzése – OLAF³¹⁵ és Európai Bizottság – a vizsgálatok az ellenőrző rendszer számos hibájára vagy hiányosságára mutattak rá, így a magyar ellenőrzőrendszer 3-as besorolású skálán 3-as (súlyosak hibák) besorolást kapott a bizottsági audit eredményeként. Ugyan a fent említett szervezetek jelentéseit nem hozták nyilvánosságra, az azokban foglaltak bizonyára előre vetítették a rendszer átalakításának szükségességét, amely az addig „közbeszerzési piaci szereplőkre kiszervezett” ellenőrzési rendszer lebontásával indult meg, és a közbeszerzési ügynökségek létrehozásában csúcsondott ki.³¹⁶



2. Az Ügynökségek, mint központi beszerző szervek

Az „ügynökség” kifejezés determinált jelentéssel rendelkező szó, amely szerint *valaki más helyett tevékenykedő vagy valaki mászt képviselő* szervezetről van szó. A kifejezés további meghatározást nem tartalmaz, így nem köthető közvetlenül állami tevékenységhez, amelyet jól szemléltet, hogy a fent említett három szervezetet nem egy konkrét közigazgatási hivatalként, hanem *gazdasági társaság (Zrt.) formájában került létrehozásra, amelyre található nemzetközi példa.*³¹⁷ Ezen szervezeti forma – számos a klasszikus közigazgatási szervezettel szemben – nagyfokú *rugalmasságot biztosít* többek között a személyi állomány jogviszonyát tekintve. A szervezeti felépítésük azonban követi a standard közigazgatási szervezeti hierarchiát.³¹⁸

Az Ügynökségekben közös jellemző továbbá, hogy 100%-os állami tulajdonban, közfeladatot látnak el és nem csupán *véleményezési, eljáráslefolytatási jogkörrel, hanem döntési képességgel is rendelkeznek* – noha a döntési jogkörük egy bizonyos szinten korlátozott -.

A centralizáció és koncentráció megmutatkozik az általuk lefolytatott véleményezési eljárásrendben is, hiszen a vonatkozó kormányrendeletek áttekintését követően kitűnik a véleményezési eljárások esetében a döntési szintek elaprózódása, továbbá az, hogy a *Kormányt és az e-Minisztert, mint kijelölt döntéshozót, a szakmai szervezetk véleménye* az előkészített és beterjesztett dokumentumokkal kapcsolatban *nem*

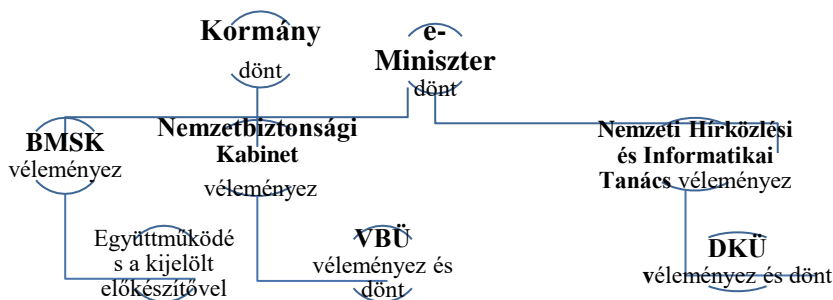
³¹⁵ European Anti-Fraud Office - Európai Csalásellenes Hivatal
https://ec.europa.eu/info/departments/european-anti-fraud-office_hu

³¹⁶ Egy médiában megjelent cikk az Európai Unió audit eredményéről
<https://g7.hu/kozelet/20180925/500-milliardot-is-bukhat-magyarorszag-az-ellenorizetlenul-hagyott-unios-programok-miatt/> Letöltés dátuma: 2020.04.20.

³¹⁷ TÁTRAI Tünde: Központosított közbeszerzés és fejlődési lehetőségei, különös tekintettel az e-közbeszerzésre. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 40. o.

³¹⁸ BOROS Anita – TÁTRAI Tünde: Közbeszerzés. Közigazgatási Továbbképző Intézet. Budapest, 2020. 43.

köti. A döntési szabadságot tovább erősíti a Kormány azon lehetősége, hogy az illetékes Ügynökségek esetében – kivéve a védelmi és biztonsági célú beszerzések – indoklás nélkül mentességet adhat a szakmai szervezetek véleményezési eljárásának lefolytatása alól.³¹⁹



A véleményezési eljárás szereplői és jogkörük

Forrás: saját szerkesztés

2.1. A Beruházási Ügynökség

A *Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zrt.*³²⁰ (a továbbiakban: BMSK) 2019. január elsejével³²¹ kezdte meg a működését a közbeszerzési eljárások berkein belül. A vonatkozó kormányrendelet alapján a BMSK az *állami magasépítési beruházások* előkészítésének, közbeszerzési és tervellenőri, műszaki ellenőri feladatok ellátásának *kizárólagos jogosulja*. A BMSK illetékességének pontos meghatározása érdekében az alábbi fogalmakat szükséges elhatárolni egymástól.^{322 323}

A magasépítés a 2018. évi CXXXVIII (a továbbiakban: Beruházási tv.) törvény alapján *minden olyan építési beruházás, amely olyan építmény létrehozására, felújítására, bővítésére vagy átalakítására irányul, amelynek a meghatározott rendeltetésétől függően a csatlakozó rendezett terepszint felett egy vagy több építményszintje létesül, és magában foglalja azon sajátos építményfajták körébe tartozó építmények létrehozását, felújítását vagy átalakítását is, amelyek a csatlakozó rendezett terepszint alatt az építmény rendeltetészerű, biztonságos használatához elengedhetetlenek.*

Az állami magasépítési beruházás, amely a kormányzati magasépítési beruházás, valamint a központi költségvetési támogatás felhasználásával megvalósuló önkormányzati magasépítési beruházás.

Az állami magasépítési beruházáson belül megkülönböztetünk kormányzati, valamint a központi költségvetési támogatás felhasználásával megvalósuló önkormányzati magasépítési beruházást.

³¹⁹ BMSK: 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 17. §; DKÜ: 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. § (2b) bekezdés

³²⁰ BMSK hivatalos honlapja. <https://www.bmsk.hu/>

³²¹ 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet az állami magasépítési beruházásokról 18. § (1) bekezdés

³²² BOROS Anita: Közbeszerzés alapintézményei. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. 31.

³²³ HUBAI Ágnes - TÁTRAI Tünde: A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 184.

Kormányzati magasépítési beruházás	Központi költségvetési támogatás felhasználásával megvalósuló önkormányzati magasépítési beruházás
Az állami vagyoni körbe tartozó ingatlanon, a <i>Kormány irányítása alá tartozó központi költségvetési fejezetek költségvetési forrásaiból megvalósuló</i> magasépítési beruházás	A <i>helyi önkormányzati vagyoni körbe tartozó ingatlanon, támogatási jogviszony útján biztosított központi költségvetési forrás felhasználásával, a helyi önkormányzat által megvalósításra kerülő</i> magasépítési beruházás

A fogalmak elhatárolásából látható, hogy a BMSK 2019-től szinte egymaga összefogja a hazai építési beruházások nagy részét, hiszen a BMSK valósítja meg az alábbi *magasépítési beruházások előkészítési, közbeszerzési és kivitelezésselügyeletei munkáit:*

- a kormányzati magasépítéseket, ahol a kivitelezési becsült érték meghaladja a 700 millió forintot 2019. január 1-jétől kezdődően,³²⁴
- az önkormányzatok központi költségvetésből kapott támogatás felhasználásával történő magasépítési beruházásait,³²⁵
- értékhatártól függetlenül a Kormány által programszerűen megvalósítandó kormányzati magasépítési beruházásokat.³²⁶

A kormányzati magasépítési beruházás dokumentációjának előkészítése során az *előkészítésre kijelölt személy* valamint az eredményként létrejövő *létesítmény jövőbeli vagyongazdálkodója előkészítik* a kiviteli és engedélyezési dokumentációt, amelyet a *BMSK véleményezési eljárás alá von.* (Abban az esetben, ha a kivitelezési dokumentációjához készült költségvetés alapján haladja meg a kivitelezés becsült értéke a 700 millió forintot a BMSK-t haladéktalanul szükséges bevonni viszont, ha a közbeszerzési eljárás eredményeként a szerződéses érték haladja meg akkor a műszaki ellenőrzést kizárólagosan a BMSK végezni³²⁷.) Jelenleg *a tervellenőri jogosultsággal kizárólagos joggal a BMSK rendelkezik,* amely során a beruházás terveinek, dokumentációjának tartalmát az építés minőségének, a szakszerű kivitelezés biztosításának, valamint az egyéb jogszabályokban meghatározott követelményeknek megfelelően megvizsgálja.³²⁸ Ha a *BMSK egyetért* az előkészített dokumentáció tartalmával az



A véleményezési eljárás résztvevői

Forrás: saját szerkesztés

³²⁴ 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés

³²⁵ U. o. 2. § (4) bekezdés

³²⁶ U. o. 2. § (2) bekezdés

³²⁷ U. o. 2. § (4) bekezdés

³²⁸ 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdés

állami vagyonért felelős miniszter a Kormány elé terjeszti azt jóváhagyás céljából.³²⁹

Kivételt képeznek a BMSK tevékenysége alól a térségfejlesztési, honvédelmi, katonai és nemzetbiztonsági, külképviseleteken, illetve diplomáciai célú és rendeltetésű építményeken végzett állami magasépítési beruházások.

2.2. Védelmi Beszerzési Ügynökség

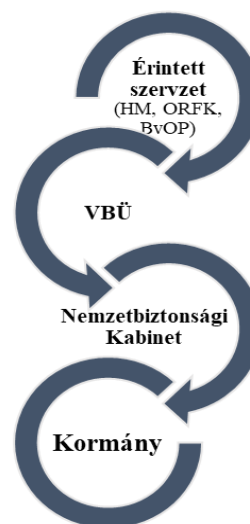
A Védelmi Beszerzési Ügynökség (a továbbiakban: VBÜ) mint központi beszerző szervezetként lett kijelölve a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő *beszerzések engedélyezési és végrehajtási tevékenységek ellátására* a vonatkozó 329/2019. Kormányrendelet alapján.

Védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzés „mindazon a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló 156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet 1. mellékletébe³³⁰ tartozó beszerzési tárgy beszerzésére irányuló igény, amelynek kielégítése honvédelmi, rendvédelmi, (...) adóhatósági és vámhatósági, (...) önvédelmi célt szolgál.”³³¹

2.2.1. Éves beszerzési terv

A VBÜ illetékessége alá tartozó szervezetek köre nincs jogszabály által meghatározva, ugyanis az Ügynökség a *beszerzési tárgyára, annak minőségén keresztül koncentrálódik*. Így az érintett szervezetek köre ugyan behatárolható (Honvédelmi Minisztérium, Országos Rendőrfőkapitányság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal), azonban ezen szervezetek sem fognak minden egyes eljárás esetében a VBÜ-vel kapcsolatba kerülni.

Mindazonáltal az VBÜ tevékenysége az érintett szervezetek éves beszerzési tervének összeállítása során megkezdődik, hiszen az ezen szervezeteknek a tervezett (védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő) beszerzési igényeit szükséges a VBÜ portáljára feltöltenie³³² - meghatározott formában és adattartalommal –³³³, amelyet egy *véleményezési eljárása* követ. Ennek keretében a tervezett beszerzési terveket vagy külön a soron kívüli beszerzési igényeket a VBÜ, majd a Nemzetbiztonsági Kabinet véleményezi és terjeszti a Kormány elé jóváhagyásra javasolva, feltételekkel jóváhagyásra javasolva vagy elutasítva azt. Fontos kiemelni,



A véleményezési eljárás résztvevői
Forrás: saját szerkesztés

³²⁹ 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 17. § alapján a Kormány a véleményezési eljárás alól felmentést adhat.

³³⁰ Engedélyköteles haditechnikai eszközök és szolgáltatások jegyzéke (pl.: Huzagolatlan csövű fegyverek 20 mm-nél kisebb kaliberrel, más kézfegyverek)

³³¹ 329/2019 Korm. rendelet a központi beszerző szerv kijelöléséről, a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések körének meghatározásáról és a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések központosított rendszeréről 1. § (1) bekezdés f) pontja

³³² 329/2019 Korm. rendelet 6 §. (1) bekezdés a) pont alapján: a tárgyévi időszakot megelőző év szeptember 30. napjáig.

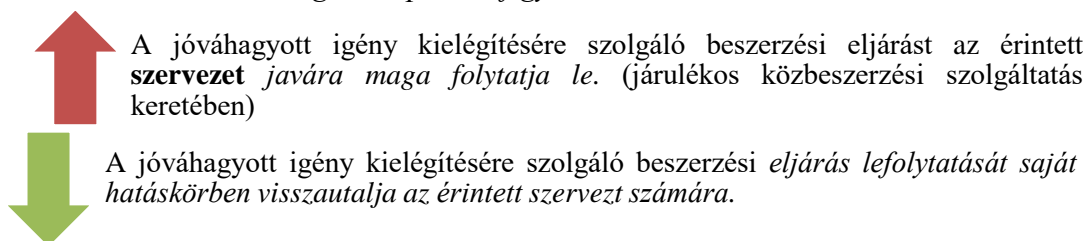
³³³ 329/2019 Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés a)-c) pontja

hogya a *Kormányt a Nemzetbiztonsági Kabinet véleménye* – a Nemzetbiztonság Kabinetet pedig a VBÜ véleménye³³⁴ – *nem köti* a véleményének kialakítása, döntésének meghozatala során.³³⁵

2.2.2. Beszerzési igény

A tervezett beszerzésre vonatkozó igény bejelentése a már korábban elfogadott beszerzési terv alapján történik. *A felmerült beszerzési igényt ugyan úgy szükséges bejelenteni a VBÜ részére azonban annak vizsgálatának alapját már csak az elfogadott beszerzési tervben foglaltak képezik.* Az igény bejelentését követően ugyanazon véleményezési eljárás esik át, mint az azt megalapozó éves beszerzési terv, míg végül a *Kormány jóváhagyó döntését követően* – ennek hiányában nem – *indítható meg maga a beszerzési igény kielégítésére vonatkozó eljárás.*³³⁶

A Kormány döntését követően VBÜ-nek kettő lehetősége van a jóváhagyott igényrel kapcsolatban amelyet *szabad mérlegelés alapján* hozhat meg *erőforrásának, a kockázatok és a célszerűségi szempontok figyelembevételével.*^{337 338}



Abban az esetben, ha a VBÜ maga folytatja le a közbeszerzési, beszerzési eljárást az erről szóló döntéséről a döntést követő munkanapon értesíti az érintett szervezetet, míg a *saját hatáskörbe történő visszautalás esetén megfigyelőt vagy akár bíráló bizottsági tag delegálására is van lehetősége.*³³⁹

2.3. Digitális Kormányzati Ügynökség

„A Kormány célja, hogy a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, (...) olyan beszerzéseket, illetve beruházásokat folytassanak le, amelyek összhangban állnak a kormányzati informatikai célokkal.” áll a szervezet bemutatkozásában, amely kiválóan deklarálja számunkra a szervezet létrehozásának célját és illetékességi körét.³⁴⁰ A Digitális Kormányzati Ügynökség (a továbbiakban: DKÜ) 2019. január 1-jével kezdte meg működését a fent említett célok teljesítése érdekében. Illetékessége kiterjed mindazon informatikai beszerzési, fejlesztési tervre,

³³⁴ 329/2019 Korm. rendelet 7. § (7)-(8) bekezdés

³³⁵ 329/2019 Korm. rendelet 9. § (13) bekezdés

³³⁶ 329/2019 Korm. rendelet 8. §

³³⁷ 329/2019 Korm. rendelet 10. § (1) bekezdés a)-b) pontja

³³⁸ A Kormány egyedi döntése alapján a VBÜ az adott beszerzési igényre vonatkozó eljárást maga is lefolytathatja.

³³⁹ 329/2019 Korm. rendelet 10. § (1) – (4) bekezdés

³⁴⁰ Digitális Kormányzati Ügynökség <https://dkuzrt.hu/>

beszerzésre és rendkívüli beszerzési igényre és az üzemszerű működéshez szükséges informatikai beszerzésre, amelyre a Kormány egyedi döntése nem ad mentesítést.³⁴¹³⁴²

2.3.1. Éves beszerzési terv

A DKÜ tevékenységét tekintve nem sokban különbözik a VBÜ számára kijelölt tevékenységétől mivel kizárólagos joggal folytat le informatikai beszerzéseket és közbeszerzéseket. A kormányrendelet hatálya alá tartozó szervezeteknek az informatikai beszerzési tervük „beszolgáltatását” követően annak véleményezése megkezdődik. A nem meghatározott formában és adattartalommal portálra feltöltött éves beszerzési terv esetén a DKÜ – mérlegelése alapján – visszaküldheti.

Megfelelő beszerzési terv esetén a DKÜ összesíti a beérkezett éves terveket és észrevételeivel megküldi a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (a továbbiakban: NHIT) számára *véleményezésre*, amely szakmai szempontok mentén valamint a kormányzati fejlesztési szempontokat is figyelembevéve vizsgálódik és nyilvántartásba vételről is gondoskodik. Ezen véleményezési eljárás során az NHIT felvilágosítást és további hiánypótlást is elrendelhet az DKÜ útján, ha az véleménye kialakításához indokolt. Az NHIT által végrehajtásra javasolt beszerzési tervek az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért felelős miniszter (e-Miniszter) jóváhagyatásához szükséges előterjesztésről a DKÜ gondoskodik.³⁴³



A véleményezési eljárás résztvevői
Forrás: saját szerkesztés

2.3.2. Beszerzési igény

Az adott szervezet jóváhagyott beszerzési tervének alapján bejelentett beszerzési igény – becsült értékének megfelelően - vizsgálatát követően a DKÜ és a NHIT megállapítja, hogy az *megfelel az elfogadott beszerzési tervben foglaltaknak, avagy nem.*^{344 345}

A DKÜ a megfelelőnek minősített beszerzési igény vizsgálatát követően két lehetőség közül választhat, amelyet szabad mérlegelés alapján hozhat meg az erőforrásai, a kockázatok és a célszerűségi szempontok figyelembevételével:

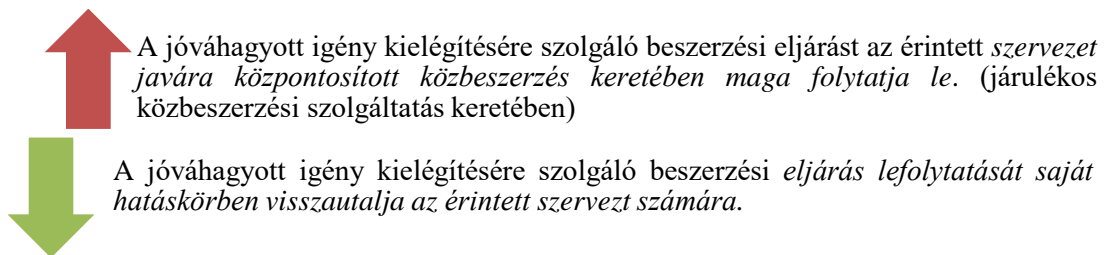
³⁴¹ 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről 1. § (2a) bekezdés

³⁴² U. o. 9 § alapján a 15 millió Forint (közbeszerzési értékhatárt el nem érő) becsült értékű beszerzési eljárásokat vizsgálat alá vonja, hogy az megfelel-e az elfogadott éves informatikai beszerzési tervben foglaltaknak.

³⁴³ BOROS Anita: Közbeszerzés alapintézményei. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019. 31.

³⁴⁴ U. o. 10 § alapján a 15 millió forintot meghaladó – Kbt. szerinti becsült érték - és a 250 millió forintot el nem érő eljárást vizsgálat alá vonja, hogy az megfelel-e az elfogadott éves informatikai beszerzési tervben foglaltaknak.

³⁴⁵ Éves informatikai beszerzési terv: adott naptári évre vonatkozó, tervezhető, összesített, az érintett szervezet napi működésének fenntartásához feltétlenül beszerezni szükséges informatikai eszközöket és szoftvereket, valamint az ezekhez kapcsolódó szolgáltatásokat részletesen felsoroló dokumentáció, a Portálon meghatározott struktúra és adattartalom szerint részletezve



Itt kívánom megjegyezni, hogy amennyiben a például a DKÜ saját hatáskörbe utal vissza eljárást egy érintett szervezetnek, úgy annak az igénynek a kielégítése kötelező az érintett szervezetnek a DKÜ által megkötött keretmegállapodások terhére, ha erre lehetőség van.

A DKÜ fennállása óta már rendelkezik statisztikai adatokkal amelyek alapján lehetséges felmérni a szervezet tevékenységének nagyságát. Az érintett szervezetek száma körülbelül 70 darabra tehető, amelynek ok a folyamatosan változó közigazgatási szervezeti struktúra valamint az éppen felmerülő informatikai igények. 2019-ben a DKÜ 12.000 darab tervsort rögzített, amely ugyanennyi igénynek feleltethető meg. 2020-as évre vonatkozó tervek bejelentése már 2019. szeptember hónap 30. napjáig megtörtént a DKÜ közlése alapján a bejelentett igények száma tovább növekedett 15.000 darabra.³⁴⁶

2.4. Véleményezési szempontok, avagy a többszörös véleményezés

A DKÜ tevékenysége során a kormányzati fejlesztési szempontokat figyelembevételével véleményezi a beszerzési igényt, amely tartalmaz informatikai vonatkozást, azonban a vonatkozó Kormányrendelet szerint egyes esetekben azt szükségszerűen egy másik szervezet jóváhagyása megelőzi - meg fogja előzni³⁴⁷ -. A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.³⁴⁸ jogszabályban foglalt véleményezési eljárása során azt vizsgálja meg, hogy az adott kifejezetten informatikai alkalmazásra vonatkozó igényre, (vagy alkalmazásfejlesztésre) létezik-e már meglévő, a Kormány tulajdonában álló egyéb, azonos funkciót betöltő informatikai alkalmazás. Ezen kormányrendeletben foglalt véleményezési eljárás nem vonatkozik a DKÜ működésével összefüggő eljárásokra, azonban a NISZ szervezet nem támogató vagy támogató állásfoglalása szükséges a DKÜ portálra történő igény feltöltése során.³⁴⁹ Jól látható tehát, hogy egyes esetekben a bizonyos beszerzési igényekre két út és két központi szervezet véleményezési eljárás is vonatkozik.

³⁴⁶ Velikovszki László előadása: *A Digitális Kormányzati Ügynökség*, Országos Közbeszerzési Találkozó 2019. november 21-22.

³⁴⁷ 314/2018. (XII. 27.) Kormányrendelet 26. § (2) bek. c) pontja szerint a 100%-os állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok által kezdeményezett, a közfeladatok ellátása érdekében szükséges informatikai alkalmazásfejlesztésekre és alkalmazás-továbbfejlesztésekre vonatkozóan 2020. szeptember 1-jétől kell alkalmazni.

³⁴⁸ 314/2018. (XII. 27.) Kormányrendelet az egységes Állami Alkalmazás-fejlesztési Környezetről és az Állami Alkalmazás-katalógusról, valamint az egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról

³⁴⁹ 301/2018. (XII. 27.) Kormányrendelet 5. § (12) bekezdése alapján

2.5. Felelősségi kérdések

Mindhárom Ügynökség járulékos közbeszerzési eljárás szolgáltatásként folytatja le a kizárólagos jogosultsággal a saját hatáskörbe vissza nem utalt eljárásokat, amelyek bizonyos esetekben *felelősségi kérdéseket vet fel*.³⁵⁰

Az Ügynökségek esetében a vonatkozó kormányrendeletek szerint azon eljárások esetében, amelyek nem kerülnek saját hatáskörbe visszautalásra az *Ügynökségek a felelősök* (vagy kialakíthatják felelősségi körüket³⁵¹), azonban *uniós támogatásból megvalósuló eljárások esetében ez nem feltétlenül igaz*. Ugyanis az Ügynökségek által lefolytatott eljárások esetében az Ügynökség az Ajánlatkérő (uniós támogatás felhasználása esetén Kedvezményezett) *nevében jár el* azonban az uniós auditorok ellenőrzése során „*a Kedvezményezett a felelős*” az eljárások szabályosságáért.³⁵² A *kivételt a központosított beszerzési eljárások képezik*, hiszen ezekben Ajánlatkérő a támogatás felhasználásának ellenőrzése során az eljárás dokumentumainak rendelkezésre bocsátásáért felelős.

Következtetések

A közbeszerzési *Ügynökségek létrehozásának célja* a rendszer *átláthatóbbá, hatékonyabbá és költséghatékonyabbá tétele* volt, amely véleményem szerint a véleményezési eljárásban résztvevő megannyi szervezet következtében közvetetten meg is valósult. Ennek során a szükséges közbeszerzési, beszerzési igények kerülnek bele a szervezetek közbeszerzési tervébe azonban az Ügynökségek feladatainak áttekintését követően megállapítható, hogy a Kormány *az ellenőrzési rendszer átalakítását is célzottan kezelte*, amely a saját hatáskörbe történő visszautalás vagy a központi beszerző szervezet általi eljáráslefolytatási jogkörben le lehet fel. Az Ügynökségek nem csak, mint ellenőrzőszerveként vannak jelen, hanem – a súlyos hibák kiküszöbölése érdekében – mint az eljárást lefolytató szervezetek is. A rendszer lényegében így nem magára az eljárás lefolytatásának ellenőrzésre helyezi a hangsúlyt, hanem igyekszik már annak lefolytatása során – azzal, hogy saját maga folytatja le az Ügynökség – megelőzni jogsértéseket. A felelősségi témakör viszont számos kérdést vet fel, amely a jövőben véleményem szerint – az Ajánlatkérő szervezetek nyomására – változni fog.

Az Ügynökségek illetékességét (beszerzési tárgyukat) látva azonban felfedezhető egy érdekes különbség. A BMSK esetében a jogalkotó meghatározott egy összeghatárt, amely felett az Ügynökség illetékes, azonban ez a VBÜ és a DKÜ vonatkozásában ez nem történt meg. Az összeghatár mozgásteret biztosít a különböző Ajánlatkérő szervezetek (pl. önkormányzatok számára) számára az építési beruházásokra vonatkozóan. A DKÜ és a VBÜ esetében összeghatár és egyéb kivétel nem került meghatározásra, így ezekben ténylegesen



Véleményezési eljárás a NISZ Zrt. részvételével

³⁵⁰ Kbt. 3. § 14. pont.

³⁵¹ 329/2019 Korm. rendelet . § (2) bekezdés

³⁵² 272/2014. 95. § (4) bekezdés Az e fejezet szerinti közbeszerzési eljárások lefolytatásáért és Kbt. szerinti dokumentálásáért - a központosított közbeszerzés kivételével - a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett felelős.

megvalósult a teljes központosítás és felügyelet. Tovább nehezíti az Ajánlatkérő szervezetek tevékenységét az a tény is, hogy a DKÜ illetékességére vonatkozó fogalmi meghatározás rendkívül tágan került meghatározásra. Ezt azért nem lehet túlzónak tekinteni, mert a kormányrendelet meghatározásából kiindulva, ha a beszerzés tárgya informatikai vonatkozást tartalmaz már a DKÜ felé bejelentési kötelezettsége áll fenn az Ajánlatkérő szervezet számára. Mindazonáltal a DKÜ kiadott egy segédletet, amely segítségével szolgál annak meghatározásában az Ajánlatkérő szervezetek számára, hogy az adott beszerzési igény vonatkozásában a DKÜ bejelentési kötelezettség fenn áll-e.³⁵³

A tág fogalmi meghatározás és az összeghatár hiányának kiküszöbölésére az eljárás lefolytatásának saját hatáskörbe történő visszautalásának szabadsága képezi az ellensúlyt a DKÜ számára a rugalmasságának, mozgásterének fenntartása érdekében. A különböző Ajánlatkérőknek azonban – jogszabályi távpont nélkül - csak a DKÜ visszautalási gyakorlat adhat alapot és teszi tervezhetőbbé az eljárások lefolytatását. (pl.: 15 vagy 50 millió forint alatti vagy rendkívül speciális informatikai eszközök beszerzése esetén kerül sor a saját hatáskörbe történő visszautalásra)

Az Ügynökségek véleményező, döntéshozó, ellenőrző, eljáráslefolytató funkción kívül egyfelől tehermentesítést is elláthatnak egyes nagyobb Ajánlatkérő szervezetekre tekintettel (pl. Minisztériumok, Magyar Honvédség, Rendőrség) továbbá a kisebb szervezetek esetében is elláthatja ezt a funkciót, akiknek ritkán szükséges a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok alkalmazása így nem rendelkeznek kellő gyakorlattal, tudással az eljárások lefolytatásához.

Az Ügynökségek létrehozásának további következménye a közbeszerzési eljárások megindításának elhúzódása. Jelen esetben nem az előkészítésből fakadó esetleges időtöbbletről van szó, hanem a véleményezési eljárás időigényességéből fakadó elhúzódásról, amely megteremti azt a rendezett, közbeszerzési területenként strukturált és korábban nem létező információhalmazt a Döntéshozók számára. Ezen adathalmaz betekintés biztosít a költségvetési források felhasználásába, az adott közigazgatási szervezet informatikai eszközparkjába, felszereltségébe, a közbeszerzések megvalósulásába és következtetéseket enged levonni a piaci viszonyok változására a közbeszerzési terveken és közbeszerzési eljárásokon keresztül.

A jövőben az Ügynökségek tevékenységében **további finomodás várható**, hiszen ez a fajta szervezeti megközelítés újnak számít Magyarországon – főleg az Ügynökségek által lefolytatott beszerzési eljárások esetében –, amelyet az idővel kialakuló, megszilárduló joggyakorlat fog igazolni.

³⁵³ DKÜ segédlet

<https://dkuzrt.hu/wp-content/uploads/2019/12/segdlet-a-korm-rendelet-trgyi-hatlyhoz-final.pdf>

Letöltés dátuma: 2020.04.07.

Felhasznált irodalom:

- [1] 2018. évi CXXXVIII. törvény az állami magasépítési beruházások megvalósításáról
- [2] 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- [3] 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet az állami magasépítési beruházásokról
- [4] 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
- [5] 314/2018. (XII. 27.) Kormányrendelet az egységes Állami Alkalmazás-fejlesztési Környezetről és az Állami Alkalmazás-katalógusról, valamint az egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról
- [6] 329/2019 (XII. 20.) Korm. rendelet a központi beszerző szerv kijelöléséről, a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések körének meghatározásáról és a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések központosított rendszeréről
- [7] BMSK hivatalos honlapja
<https://www.bmsk.hu/>
- [8] BMSK cégkivonat
<https://www.e-cegjegyzek.hu/?cegadatlap/0110044336/TaroltCegkivonat>
- [9] BOROS Anita – TÁTRAI Tünde: Közbeszerzés. Közigazgatási Továbbképző Intézet. Budapest, 2020.
- [10] BOROS Anita: Közbeszerzés alapintézményei. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2019.
- [11] DKÜ hivatalos honlapja
<https://dkuzrt.hu/>
- [12] DKÜ cégkivonat
<https://www.e-cegjegyzek.hu/?cegadatlap/0110140237/TaroltCegkivonat>
- [13] Egy médiában megjelent cikk az Európai Unió audit eredményéről
<https://g7.hu/kozelet/20180925/500-milliardot-is-bukhat-magyarorszag-az-ellenorizetlenul-hagyott-unios-programok-miatt/>
- [14] HUBAI Ágnes – TÁTRAI Tünde: A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2019.
- [15] KOVÁCS László: A NAV speciális területe – a közbeszerzés. In. ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata. Budapest, 2019. DOI: [10.37372/mrttvpt.2019.1.8](https://doi.org/10.37372/mrttvpt.2019.1.8)
- [16] Közbeszerzési Etikai Kódex
https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/92/e2/92e2b491-c0a1-4654-be104ad65d2fbf36/kozbeszerzesi_etikai_kodex_2016.pdf
- [17] OLAF hivatalos honlapja
https://ec.europa.eu/info/departments/european-anti-fraud-office_hu

[18] TÁTRAI Tünde: Központosított közbeszerzés és fejlődési lehetőségei, különös tekintettel az e-közbeszerzésre. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.

[19] VBÜ cégkivonat

<https://www.e-cegjegyzek.hu/?cegadatlap/0110140513/TaroltCegkivonat>

Lektor:

Bicskei Krisztina beszerzési működtetési vezető

MÁV Start Zrt. Beszerzési Igazgatóság

bicskei.krisztina@mav-start.hu

