

Doktori (PhD) értekezés

dr. Kovács László

2023. január

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

dr. Kovács László

A közbeszerzési eljárások ellenőrzésének szervezetrendszere
Magyarországon, a racionalizálás lehetséges iránya

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:
Prof. Dr. Boros Anita

.....

2023. január

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS	5
2. A KÖZBESZERZÉSI JOG HELYE A JOGRENDSZERBEN	9
2.1. A KÖZBESZERZÉSI JOG KÖZJOGI JELLEGE ÉS KAPCSOLATAI	10
2.2. A KÖZBESZERZÉSI JOG MAGÁNJOGI JELLEGE ÉS KAPCSOLÓDÁSAI.....	12
2.3. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA	12
3. A KÖZBESZERZÉSEK AZ AKTUÁLIS GAZDASÁGPOLITIKAI HELYZETBEN	14
3.1. A KÖZBESZERZÉSEK NEMZETGAZDASÁGI JELENTŐSÉGE	14
3.2. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA	22
4. A KUTATÁSI TÉMA ÉS A KUTATÁS BEMUTATÁSA	24
4.1. A KUTATÁS CÉLJA.....	26
4.2. A KUTATÁS HIPOTÉZISEI.....	30
4.3. KUTATÁS MÓDSZEREI.....	30
4.3.1. A PRIMER KUTATÁSI MÓDSZEREK	31
4.3.2. A SZEKUNDER KUTATÁSI MÓDSZEREK.....	44
4.3.3. AZ IRODALOMKUTATÁS ÖSSZEFOGLALÁSA.....	47
4.4. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA	56
5. A KÖZBESZERZÉSI ELLENŐRZÉS JOGINTÉZMÉNYÉNEK KIALAKULÁSA A JOGTÖRTÉNI FORRÁSOK TÜKRÉBEN.....	58
5.1. A KÖZMEGRENDELÉSEK, KÖZSZÁLLÍTÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI A POLGÁRI ÁLLAMSZERVEZET KIALAKULÁSÁIG.....	58
5.2. A KÖZMEGRENDELÉSEK, KÖZSZÁLLÍTÁSOK SZABÁLYOZÁSA A RENDSZERVÁLTÁS IDŐSZAKÁIG	62
5.3. KÖZBESZERZÉSEK SZABÁLYOZÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG	66
5.4. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA	67
6. A KÖZBESZERZÉSEKET ELLENŐRZŐ SZERVEZETRENDSZER.....	68
6.1. A KÖZBESZERZÉSI ELLENŐRZÉS A KÖZIGAZGATÁSI ELLENŐRZÉSEK RENDSZERÉBEN	68

6.2. A KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI TÖRVÉNY RENDSZERÉBEN	79
6.2.1. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK	81
6.2.2. KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSI HIVATAL.....	83
6.2.3. EURÓPAI TÁMOGATÁSOKAT AUDITÁLÓ FŐIGAZGATÓSÁG	88
6.2.4. MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR	93
6.3. AZ UNIÓS FORRÁSBÓL MEGVALÓSULÓ KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSÉNEK RENDSZERE	97
6.3.1. AZ IRÁNYÍTÓ HATÓSÁGOK SZEREPE.....	98
6.3.2. AZ EURÓPAI UNIÓS FORRÁSBÓL MEGVALÓSULÓ KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE ..	104
6.3.3. AZ INTEGRITÁS HATÓSÁG	114
6.4. A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGE.....	117
6.4.1. A HIRDETMÉNYKEZELÉS ÉS HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS	117
6.4.2. A HIRDETMÉNY NÉLKÜLI TÁRGYALÁSOS ELJÁRÁSOK ELLENŐRZÉSE	126
6.4.3. A SZERZŐDÉSEK MÓDOSÍTÁSÁNAK ÉS TELJESÍTÉSÉNEK ELLENŐRZÉSE.....	133
6.4.4. KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG, MINT JOGORVOSLATI FÓRUM SZEREPE	138
6.5. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA	152
7. A KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE A KÜLFÖLDI ÁLLAMOK KÖZIGAZGATÁSI JOGÁBAN	154
7.1. A V4 TAGÁLLAMOK KÖZBESZERZÉSI ELLENŐRZÉSI SZERVEZETRENDSZERE.....	155
7.1.1. SZLOVÁKIA	155
7.1.2. CSEHORSZÁG	157
7.1.3. LENGYELORSZÁG	160
7.2. EGYES UNIÓS TAGÁLLAMOK KÖZBESZERZÉSI INTÉZMÉNYRENDSZERE	162
7.2.1. NÉMETORSZÁG	162
7.2.2. FRANCIAORSZÁG	167
7.2.3. OLASZORSZÁG.....	170
7.2.4. PORTUGÁLIA	173
7.3. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA	176
8. A HAZAI KÖZBESZERZÉSI ELLENŐRZÉSI RENDSZER MŰKÖDÉSI PROBLÉMÁI	177
9. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÉS JAVASLATOK ÖSSZEFOGLALÁSA.....	185

9.1. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA.....	185
9.1.1. A PRIMER KUTATÁSOK EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA	185
9.1.2. A SZEKUNDER KUTATÁSOK EREDMÉNYEINEK AZ ÖSSZEFOGLALÁSA	198
9.1.3. A HIPOTÉZISEK IGAZOLÁSA	200
9.2. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA...	207
10. ÖSSZEFOGLALÁS.....	210
FELHASZNÁLT IRODALOM	214
FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM	214
A FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE	226
AZ UNIÓS ÉS NEMZETKÖZI JOGFORRÁSOK	226
A HAZAI JOGFORRÁSOK	227
A KÜLFÖLDI ÁLLAMOK JOGFORRÁSAI.....	232
ÁBRAJEGYZÉK	234
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	237
PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK.....	242
KÖNYVFEJEZETEK	242
IDŐSZAKI KIADVÁNYOK CIKKEI	242
ELEKTRONIKUS KIADVÁNYOK	244
MELLÉKLETEK	245

1. BEVEZETÉS

Ha megkérdezzük az utca emberét, hogy mit gondol a közbeszerzésről, szinte kivétel nélkül ezt a választ kapjuk: „*Ki nem állhatom a közbeszerzést!*” De nem kell ilyen messzire mennünk ezért a válaszáért, mert manapság a jogásztársadalom berkein belül is általában ilyen és ehhez hasonló véleményekkel találkozunk, ha a közbeszerzéssel kapcsolatban érdeklődünk. A közbeszerzésekkel foglalkozó szakemberek számára ez nem újdonság. Jómagam emlékszem, amikor már az egyetemi tanulmányaim alatt a közigazgatási jog különös részéből tartott kollokvium alkalmával a vizsga előtt az évfolyamtársak a „*Csak nehogy a közbeszerzés tételt húzzam!*” felkiáltással érkeztek a vizsgára. De nem volt ez másként a vizsgáztatók oldalán sem, akiknek az arcáról a vizsgatétel húzásakor – kis túlzással – a következő gondolatot lehetett leolvasni: „*Csak nehogy a közbeszerzés tételt húzza...!*” Majd ugyanez megisméltődött a jogi szakvizsga alkalmával...

Ha feltesszük a kérdést, miért ez a nagy ellenszenv, akkor a legkülönbözőbb válaszokat kapjuk. Az egyetemisták és a jogi szakvizsgára készülők azért érznek így, mert a közbeszerzési jog nem könnyű, sokszor nehezen „emészthető” eljárásjog, amelyet valóban nehéz megtanulni. Ezek az emlékek, „élmények” aztán végigkísérik a kollégákat a pályafutásuk során, és kellő alaphangot adnak a közbeszerzési joghoz való hozzáálláshoz.

Ha azokat a szervezeteket, illetve a szervezetek képviselőit kérdezzük, amelyek közbeszerzési eljárásra kötelezettek beszerzéseik megvalósításához, vagyis az úgynevezett ajánlatkérőket, akkor általában azt a választ kapjuk, hogy a közbeszerzés bonyolult és drága, anélkül sokkal gyorsabban és olcsóbban lehetne a beszerzéseket megvalósítani. Ezzel kár is lenne vitatkozni, hiszen a közbeszerzési eljárások lefolytatása valóban nem egyszerű és időigényes folyamat, de hadd hozzam fel gyorsan ennek ellentételezéseként, hogy a modern democráciákban a közpénzek felhasználásának átláthatóságát és nyilvános ellenőrizhetőségét, valamint a nyilvános és esélyegyenlőséget garantáló verseny, illetve ezáltal a közpénzekhez való hozzáférés lehetőségét biztosítani kell, a demokrácia pedig ily módon „drága” dolog.

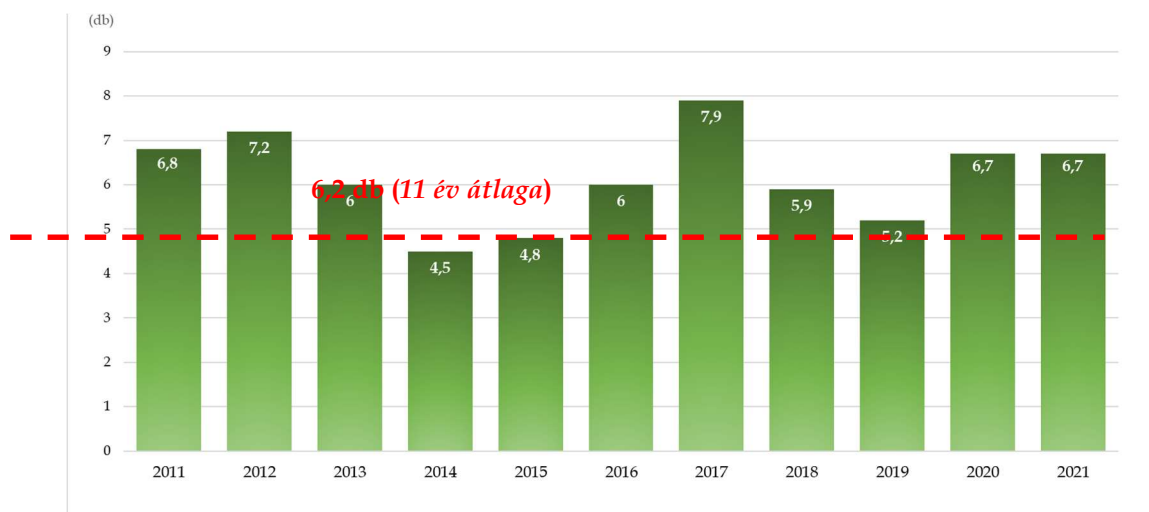
Ha pedig végül az átlagembereket kérdezzük a közbeszerzéssel kapcsolatos véleményükről, akkor el is érkezőnk a manapság legdivatosabb utálat-indokhoz, amely szerint „*a közbeszerzés a korrupció melegágya*”.

Ez utóbbi válasznál azonban mindenképpen érdemes elidőzni egy kicsit, tekintettel arra, hogy az ember nem engedheti meg magának azt a luxust, hogy az újságcikkek által időnként bemutatott és „feltárt” korrupciós, vagy korrupció-gyanús ügyekből von le általános következtetéseket egy egész jogterületre, vagy egy komplett gazdaságpolitikai ágazatra vonatkozóan. Először is – annak előre bocsátásával, hogy nagyon könnyű kimondani azt, hogy a közbeszerzés a korrupció melegágya és minden közbeszerzés korrump módon kerül lefolytatásra – a korrupció és annak mértéke szinte egyáltalán nem, vagy csak borzasztó nehezen mérhető statisztikai eszközökkel (Németh-Varga-Pályi, 2019.). Ennek egyik oka, hogy jelenleg nem létezik olyan általánosan elfogadott definíció, amely a korrupciós cselekmények egészét átölelné. Gyakorlatilag minden olyan esetet korrupciós cselekménynek tekint a közvélemény, amelyben valamilyen – akár szándékos, akár véttlen szabálytalanság történik, amely – valljuk be – ismerve a közbeszerzési jog bonyolultságát, viszonylag könnyen bekövetkezhet. De ide sorolja a közvélemény azokat az eseteket is, amikor az ajánlatkérő szabálytalan – és jellemzően már sokkal inkább a büntetőjog, mint a közbeszerzési jog területéhez tartozó – eszközökkel a neki tetsző vállalkozásnak juttatja az adott közbeszerzési szerződést. Objektív mérési eszközök hiányában a korrupciós kutatások lényegében csak az anonimizált interjúk eszközével élhetnek, amelyek eredménye azonban több szempontból is kifogásolható. Az egyik, hogy – amint azt a fentiekben említettem – nem létezik általánosan elfogadott, egységes definíció a korrupciós cselekmények meghatározására, így lényegében a kutatások eltérőek lesznek, mert mindegyik kutatás esetében külön korrupció-fogalmat kell(ene) alkotni annak érdekében, hogy minden, az adott kutatásban részt vállaló interjúalany ugyanazt a cselekményt értse korrupciós cselekmény alatt. Ha pedig ilyen definíciót az adott kutatás nem rögzít előre, akkor ennek következménye az lesz, hogy minden interjúalany mást és mást fog érteni korrupció, korrupciós cselekmény alatt, amelynek következtében a kutatás eredménye torz lesz, amelyből érdemi következtetések nem vonhatók le. Előfordulhat ugyanis, hogy míg az egyik interjúalany bizonyos cselekményt korrupciós cselekménynek tekint, mások ugyanezt a cselekményt nem fogják annak tekinteni. A másik szempont, amelyet érdemes figyelembe venni a korrupciós tapasztalatok kutatása kapcsán, az a közbeszerzési eljárásokban részt vevő interjúalanyok, és ezek közül is elsősorban az ajánlattevőként eljáró gazdasági szereplők személyes attitűdje. A Közbeszerzési Hatóság 2021. évre vonatkozó beszámolója

szerint 2011 és 2021 év között eltelt 11 évben – amint azt az alábbi ábra mutatja – egy közbeszerzési eljárásban átlagosan több mint hat ajánlat érkezett (1. ábra):

1. ábra

*A közbeszerzési eljárásokra jutó ajánlatok száma
2011 és 2021 között*



Forrás: A Közbeszerzési Hatóság Beszámolója az Országgyűlés részére, 2021., p. 22.

E hat ajánlatot benyújtó legalább hat ajánlattevőből¹ egy eljárásban az esetek többségében egy ajánlattevő kerülhet csak ki győztesként, a többi ajánlattevő pedig lényegében vesztes lesz – a közbeszerzési eljárásból kizárják, alkalmatlannak minősül, egyéb okból érvénytelen az ajánlata (részvételi jelentkezése), vagy egyszerűen csak az értékelési szempontok alapján a nyertesnél rosszabb ajánlatot nyújt be. Ha ezeket az ajánlattevőket megkérdeznénk arra vonatkozóan, hogy tapasztaltak-e korrupció-gyanús cselekményt az eljárás során, a válaszok egy része lényegében borítékolható, mert sokkal könnyebb azt mondani, hogy az eljárás tisztességtelen volt, mint azt bevallani, hogy az ajánlatunk nem volt megfelelő, vagy azt beismerni, hogy elrontottak valamit.

Kétségtelenül túlzás lenne azt állítani, hogy a közbeszerzések teljes mértékben mentesek a tisztességtelen, korrupció-gyanús cselekményektől, azonban azt is azonnal le kell szögezni,

¹ A közbeszerzési eljárásokban részt vevő gazdasági szereplők száma a jelenleg rendelkezésre álló, közbeszerzési eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények adatain alapuló statisztika alapján nem vizsgálható, tekintettel a közös ajánlattétel lehetőségére. Így az ajánlatok száma alapján az egyetlen biztos szám, hogy hat ajánlat esetében legalább hat ajánlattevőnek is lennie kell.

hogy nyilvánvalóan ugyanilyen túlzás azt állítani, hogy minden egyes közbeszerzési eljárás tisztességtelen, vagy korrupciótól fertőzött. A Közbeszerzési Hatóság fentiekben már említett 2021. évi beszámolója szerint 2021 évben összesen 7.676 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le az ajánlatkérő szervezetek mindösszesen 4.221,8 Mrd Ft értékben.² Nyilvánvalóan irreális állítás lenne azt kijelenteni, hogy az említett 7.676 db közbeszerzési eljárás közül nincs egyetlen egy sem, amely tisztességes feltételek mellett került lebonyolításra.

A mindenkori közbeszerzési törvények, így a hatályos *a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény* (a továbbiakban: *Kbt.*) kapcsán is hangsúlyozandó, hogy a közbeszerzési jog, és a közbeszerzési törvények elsődleges célja nem a korrupciós cselekmények megakadályozása, hanem a közbeszerzési eljárásra kötelezett ajánlatkérő szervezetek beszerzéseinek megvalósítására vonatkozó, illetve a szerződéskötéshez vezető eljárásrend részletes meghatározása. Egy olyan eljárásrendé, amely biztosítja, hogy az ajánlatkérő részéről felmerült beszerzési igény kielégítésére irányuló eljárásba bármely potenciális ajánlattevőként fellépő gazdálkodó szervezet be tudjon kapcsolódni, illetve az ajánlatkérő számára ajánlatot tudjon adni. Természetesen a szerződéskötéshez vezető eljárásrendnek, azaz a közbeszerzési eljárásnak tartalmaznia kell azokat a garanciákat, amelyek az eljárások tisztességes lefolytatását hivatottak biztosítani, mint ahogyan tartalmazza is – például az ajánlatok titkosságának a bontás időpontjáig tartó biztosításával, a bontás nyilvánosságával, az ajánlatok értékelése eredményének valamennyi ajánlattevővel való megismertetésével és nyilvánosságra hozatalának előírásával, az eljárás eredményének nyilvános közzétételével, a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok megismerhetőségével, valamint a jelen értekezés origóját képező *rendkívül szigorú ellenőrzési intézményrendszer* fenntartásával. A korrupciós cselekmények feltárása, megakadályozása és üldözése pedig – többségében bűncselekmények lévén – elsősorban a nyomozó hatóságok feladata, nem pedig a közbeszerzési törvényé, mert a közbeszerzési törvény elsősorban nem korrupcióellenes jogszabály. Mint ahogyan soha nem is volt az.

² Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről 8. old.

2. A KÖZBESZERZÉSI JOG HELYE A JOGRENDSZERBEN

Az államtudományok körébe azok a tudományok tartoznak, amelyek az állam működésével, az állam egyes tevékenységeivel foglalkoznak. Az államtudományok körébe tartozik erre tekintettel különösen a jogtudomány, a közigazgatás-tudomány, de akár a szociológiát, vagy a közgazdaságtudományt is említhetnénk, tekintve, hogy az állami működés, az egyes állami funkciók ellátásnak vizsgálata és elemzése tekintetében ezeknek is jelentős szerepük van.

Azon túl, hogy a közbeszerzési jog, mint sajátos jogterület értelemszerűen a jogtudomány keretein belül helyezkedik, és mint ilyen, az államtudományok körébe való tartozása viszonylag könnyen megállapítható, a közbeszerzési jognak az államtudományokkal való egyértelmű kapcsolata abban is megmutatkozik, hogy a közbeszerzés az állam, az önkormányzatok, illetve az egyes állami vagy önkormányzati szervek mindennapi működését biztosító beszerzések megvalósításának eszköze. A közbeszerzés olyan sajátos beszerzési folyamat, amely elsősorban a közfeladatot ellátó szervek tevékenységéhez kapcsolódó speciális eljárási szabályok alapján közpénzek felhasználásával valósul meg (Boros-Tátrai, 2011., p. 17.).

A közbeszerzések jogának jogági besorolása nem egyszerű feladat, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárások során kialakuló különböző jogviszonyok egyszerre tartalmaznak mind közjogi, mind magánjogi elemeket. Az egyes eljárások alanyait tekintve például a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok – néhány kivételtől eltekintve – alapvetően az állami, önkormányzati szervezetekre, azaz az úgynevezett *ajánlatkérőkre* vonatkozó, kötelezően betartandó szabályokat tartalmaznak, azonban a létrejövő szerződéses jogviszonyban, az úgynevezett *közbeszerzési szerződésekben* már jellemzően piaci szereplők, magánszemélyek jelennek meg szerződéses partnerként (ajánlattevőként) az ajánlatkérő szervezetek mellett. Amíg a közbeszerzési szerződés megkötéséhez vezető folyamat – azaz a szűk értelemben vett közbeszerzési eljárás – során jellemzően a közjogi jellegű elemek vannak túlsúlyban, addig az eljárás eredményeként megkötött közbeszerzési szerződésben már a magánjogi elemek dominálnak. A közbeszerzési eljárások lefolytatásának ellenőrzésére, a jogorvoslatokra és a közbeszerzésekkel kapcsolatos intézményrendszerre vonatkozó szabályok pedig ismét csak inkább közjogi jellegűek. Mindezek alapján a közbeszerzési jog nemcsak azért

vegyes jellegű, mert közjogi és magánjogi jellegű szabályozást jelent, hanem azért ismert a közbeszerzésekre vonatkozó jogi normák részben anyagi jogi, részben eljárási jogi jellegű normákat is tartalmaznak (Boros-Tátrai, 2011., p. 20.). A közbeszerzési jog jogági besorolása tekintetében – azzal, hogy a közbeszerzési jog esetében álláspontom szerint alapvetően a közjogi jelleg dominanciáját kell elfogadnunk – osztom Pfeffer Zsolt álláspontját, amely szerint a közbeszerzési jog önálló jogágként nem ismerhető el, figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési jog esetében az önálló jogági jelleghez szükséges feltételek nem állnak fenn. Pfeffer Zsolt a közbeszerzési jogterületet a pénzügyi jog integráns részének tekinti (Pfeffer, 2015., p. 65.).

2.1. A KÖZBESZERZÉSI JOG KÖZJOGI JELLEGE ÉS KAPCSOLATAI

A közbeszerzési jog a közjogi jogágak közül álláspontom szerint alapvetően a közigazgatási joggal áll szoros kapcsolatban. E szoros kapcsolat elsősorban a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat tekintetében állapítható meg, amelyre vonatkozóan a Kbt. 145. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására *az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: *Ákr.*) rendelkezéseit kell alkalmazni e törvény, valamint az e törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével. Tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok tekintetében közigazgatási határozatban hoz döntést, amely döntés tekintetében bírósági felülvizsgálatnak van helye, a közbeszerzési jog a fentiekhez hasonlóan szoros kapcsolatban áll *a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénnyel* (a továbbiakban: *Kp.*) is, melynek szabályai a döntőbizottsági határozatok felülvizsgálata során is alkalmazandók.

A fentiekén túlmenően érdemes kiemelni a közbeszerzési jog és az adózásra vonatkozó szabályok kapcsolatát. A közbeszerzési eljárásokban való részvételből a Kbt. kizárja azokat a gazdasági szereplőket, amelyek adófizetési kötelezettségüknek nem tesznek eleget, vagy átláthatatlan tulajdonosi szerkezet kialakításával, illetőleg úgynevezett *offshore* jellegű tulajdonosi háttér kialakításával teszik követhetetlenné a közpénzek felhasználását.³ Az

³ A Kbt. 62. § (1) bekezdés *k)* pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki tekintetében a következő feltételek valamelyike megvalósul:

ka) nem az Európai Unió, az Európai Gazdasági Térség vagy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában, a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzési megállapodásban részes államban vagy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: *EUMSZ*) 198. cikkében említett tengerentúli országok és

adózásra vonatkozó szabályokkal való kapcsolatra utal továbbá, hogy a Kbt. a közbeszerzési eljárásokban való részvételből kizárja azokat a gazdasági szereplőket, amelyek vagy akik nem tettek eleget adó-, vám-, vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségüknek.⁴

A közbeszerzési jog szoros kapcsolatban áll továbbá a versenyjogi szabályokkal. A különböző versenyjogi jogsértések – az adózási kötelezettség megsértéséhez hasonlóan – kizáró okot képeznek a közbeszerzési eljárásokban való részvételből.⁵ Mivel a közbeszerzési eljárásokban való részvétel során a gazdasági szereplők versenyeznek egymással, e verseny során előállhatnak olyan jogsértő helyzetek, amelyek kivizsgálása a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik. Ezek tekintetben a Kbt. bejelentési kötelezettséget ír elő a közbeszerzési eljárásokat lefolytató ajánlatkérők számára.⁶

területek bármelyikében vagy nem olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak kettős adózás elkerüléséről szóló egyezménye van, vagy amellyel az Európai Uniónak kétoldalú megállapodása van a közbeszerzés terén,

kb) olyan társaság, amely a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 3. § 38. pont *a)-b)* vagy *d)* alpontja szerinti tényleges tulajdonosát nem képes megnevezni, vagy

kc) a gazdasági szereplőben közvetetten vagy közvetlenül több, mint 25%-os tulajdoni résszel vagy szavazati joggal rendelkezik olyan jogi személy vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, amelynek tekintetében a *kb)* alpont szerinti feltétel fennáll.

⁴ A Kbt. 62. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki egy évnél régebben lejárt adó-, vámfizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, kivéve, ha tartozását és az esetleges kamatot és bírságot az ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásának időpontjáig megfizette vagy ezek megfizetésére halasztást kapott.

⁵ A Kbt. 62. § (1) bekezdés *n)* pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: *Tpvt.*) 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el; vagy ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság végleges döntésében vagy bíróság jogerősen – három évnél nem régebben – megállapította és egyúttal bírságot szabott ki.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés *o)* pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött.

⁶ A Kbt. 36. § (2) bekezdése szerint, amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárás során a *Tpvt.* 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt – a *Tpvt.* bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak.

2.2. A KÖZBESZERZÉSI JOG MAGÁNJOGI JELLEGE ÉS KAPCSOLÓDÁSAI

A magánjogi jogágak közül a közbeszerzési jog a legszorosabb kapcsolatban a polgári joggal áll. A Kbt. szabályai szerinti lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötésre kerülő közbeszerzési szerződésre vonatkozóan ugyanis – néhány a Kbt.-ben meghatározott kivételes szabálytól eltekintve – a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (a továbbiakban: *Ptk.*) szabályait kell alkalmazni.⁷ A közbeszerzési eljárás során a később lényegében polgári jogi szerződést kötő felek a közbeszerzési jogviszony jellegéből adódóan speciális jogállásúak. A közbeszerzési eljárást kiíró ajánlatkérő szerződési feltételeit, szerződő partnerét a Kbt. szabta kötelező keretek között határozhatja meg, választhatja ki, ellentétben a Ptk. adta szerződési szabadsággal. Az ajánlattevő oldalán a szerződési szabadság még korlátozottabban értelmezhető, tekintettel arra, hogy ő (ide nem értve természetesen azt a döntést, hogy részt vesz-e az adott közbeszerzési eljárásban) nem válogathat a szerződő felek között a saját prioritásai alapján, továbbá – bizonyos kivételektől eltekintve – az ajánlatkérő által meghatározott szerződési feltételrendszer szerint jöhet létre a szerződés. A megkötött közbeszerzési eljárást lezáró szerződés érvényességére, teljesítésére, módosítására alapvetően a Ptk. rendelkezései irányadóak, a Kbt. e tekintetben szűk körben állapít csak meg kötelező előírásokat, esetenként eltéréseket. Emellett a Kbt. számos jogintézménye kapcsán utal a Ptk. rendelkezéseire, így például a kezesség,⁸ a szerződéses biztosítékok⁹ vagy az ellenszolgáltatás kifizetésének szabályai¹⁰ tekintetében (Boros-Tátrai, 2011., p. 21.).

2.3. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A közbeszerzési jog az államtudományok, azon belül a jogtudomány körébe tartozó sajátos jogterület. A közbeszerzési jog bár sok jogági tulajdonsággal rendelkezik, önálló jogágként mégsem azonosítható, tekintettel arra, hogy az ehhez szükséges feltételek fennállása maradéktalanul nem állapítható meg. Pfeffer Zsolt állásponját elfogadva a közbeszerzési jog *relatív önállóságot élvező jogterületként* kezelendő a pénzügyi jogon belül (Pfeffer, 2015.). A közbeszerzési jog számos más jogággal és jogterülettel áll nagyon szoros kapcsolatban,

⁷ A Kbt. 2. § (8) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre az e törvényben foglalt eltérésekkel a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni.

⁸ Kbt. 65. § (8) bekezdés

⁹ Kbt. 134. § (1) bekezdés

¹⁰ Kbt. 135. § (2)-(4) bekezdései

amelynek következtében olyan vegyes jellegű jogterületnek tekinthető, amelyben a közjogi elemek dominálnak.

3. A KÖZBESZERZÉSEK AZ AKTUÁLIS GAZDASÁGPOLITIKAI HELYZETBEN

3.1. A KÖZBESZERZÉSEK NEMZETGAZDASÁGI JELENTŐSÉGE

A közbeszerzés a nemzetgazdaságok nagyon fontos területe, amely a piaci működésre is hatással van. A közmegrendelések aránya általában eltérő kontinensenként, nemzetközi szerveződésenként (Arrowsmith-Butler-La Chimia-Yukins, 2021.; Pircher, 2022.) és tagállamonként is (Macias Bermudez-Arias Ships-Burban Terran, 2021.; Nugraheni-Arifanda-Astaftiyan, 2020.; Turudić, 2020.; Rawal-Kumar-Verma-Pais, 2020.; Ceocea-Ceocea-Vatamaniuc-Mihălaș, 2020.; MacCue-Boykin-Prier, 2021.; Caldeira, 2021.; Goyal, 2022.), az azonban azonosságként jelentkezik, hogy a különböző válsághelyzetek – különös tekintettel a COVID-19 válsághelyzetre, az orosz-ukrán konfliktusra és az energiaválságra – és kezelésük jelentős mértékben befolyásolta és befolyásolja a közbeszerzések volumenét és megoszlását. A járványhelyzet olyan rugalmas szabályozást igényelt, amely az emberek egészségének, életének, a gazdaságok életképességének védelme érdekében szükségesek voltak. Az alig újraindult gazdaságok sajnos egy válsághelyzettel találták szembe magukat: az orosz-ukrán háborúnak és az energiaválságnak jelentős negatív hatásai vannak a globális tőkepiacokra (Boubaker-Goodell-Pandey-Kumari, 2022.; Gu-Zhang-Cheng, 2021.), az ellátási láncok töredezetté válnak, egyes nyersanyagok és élelmiszerek tekintetében (Kolishnichenko, 2022.) általános hiányt eredményez, felerősíti a volatilitást, függetlenül a háborús konfliktusban érintett államoktól való gazdasági függés szintjétől (Lo-Marcelin-Bassène-Sène, 2022.).

Az elmúlt évek jelentős mértékű gazdasági változásokat hoztak a magyar gazdaságban. Ahogyan a világ számos államában (Deb-Furceri-Ostry-Tawk, 2022.), Magyarországon is jelentős gazdaságpolitikai intézkedések születtek a COVID-19 járvány hatásainak mérséklése érdekében. Milojević tanulmánya is hangsúlyozza, hogy a gyors és célzott állami beavatkozás nagy szerepet játszott a járvány idején (Milojević, 2021.). Ezek az intézkedések az olyan általános, gazdasági mechanizmusokat is befolyásoló tényezőkre is kihatottak, mint az otthoni munkavégzés, a közlekedés, a vállalati kommunikáció, vagy éppen a szükségszerű egészségügyi védőeszközök piaci térnyerése (Péter, 2021.). Lentner Csaba és szerzőtársai kiemelik, hogy ez a válsághelyzet a vállalati szféra számára is alkalmas volt arra, hogy

magasabb pénzügyi tudatosságra és magas szintű kockázatkezelésre irányítsa a vállalkozások figyelmét (Toth-Kasa-Lentner, 2022.).

A *Központi Statisztikai Hivatal* (a továbbiakban: *KSH*) adatai szerint a bruttó hazai termék volumene Magyarországon 2020. II. negyedében 13,6%-kal esett vissza az előző év azonos időszakához viszonyítva. A koronavírus okozta járvány miatt kialakult rendkívüli helyzet a legtöbb nemzetgazdasági ág teljesítményére kedvezőtlen hatást gyakorolt. A szezonálisan és naptárhatással kiigazított és kiegyensúlyozott adatok szerint a gazdaság teljesítménye az előző év azonos negyedéhez mérten 13,5, az előző negyedéhez viszonyítva 14,5%-kal csökkent.¹¹ A termelési oldalon az ipar bruttó hozzáadott értéke 20,6, az építőiparé 17,5, a szolgáltatásoké 13,4%-kal esett vissza, míg a felhasználási oldalon a végső fogyasztás összetevői közül a háztartások fogyasztási kiadása 11,8%-kal csökkent, a bruttó állóeszköz-felhalmozás 13,8%-kal mérséklődött, ahogyan mérséklődött a külkereskedelemben az export és import is, az export 24,0, az import 16,9%-kal csökkent.¹²

Ez a kedvezőtlen gazdasági tendencia viszonylag gyorsan megváltozott és a korábbi 2008-as gazdasági válsághoz képest a pandémiás helyzetet egy gyors lefolyású válságként lehetett értékelni. A KSH adatai szerint a bruttó hazai termék volumene 2021. IV. negyedében már 7,1%-kal nőtt az előző év azonos időszakához viszonyítva. A szezonálisan és naptárhatással kiigazított és kiegyensúlyozott adatok szerint a gazdaság teljesítménye az előző negyedéhez mérten 2,0, az előző év azonos időszakához képest 7,0%-kal emelkedett. Hasonló növekedés figyelhető meg a válság visszapattanó hatásának köszönhetően a GDP volumenében is, amely az előző évhez viszonyítva 7,1, 2019-hez képest pedig 2,1%-kal növekedett. A termelési oldalon az ipar hozzáadott értéke 9,8, az építőiparé 15,8, a szolgáltatásoké 6,2%-kal nagyobb, a mezőgazdaságé 2,2%-kal kisebb lett. A GDP növekedéséhez a szolgáltatások 3,6, az ipar 1,9, az építőipar 0,7 százalékponttal járult hozzá. A mezőgazdaság 0,1 százalékponttal mérsékelte a GDP növekedését.¹³

Az orosz-ukrán konfliktus és az energiaválság egyelőre makrogazdasági szinten kevésbé érzékelhető eredményeket produkált: a bruttó hazai termék volumene Magyarországon 2022. II. negyedében 6,5%-kal nőtt az előző év azonos időszakához viszonyítva, a gazdaság

¹¹ <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/gdp/gdp2006.html> (A letöltés dátuma: 2022.10.30.).

¹² <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/gdp/gdp2006.html> (A letöltés dátuma: 2022.10.30.).

¹³ <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/gdp/gdp2112.html> (A letöltés dátuma: 2022.10.30.).

teljesítménye pedig 7,3%-kal haladta meg az előző év azonos időszakit. 2022. II. negyedévében az előző negyedévhez képest, szezonálisan és naptárhatással kiigazított és kiegyensúlyozott adatok alapján a termelési oldalon a szolgáltatások hozzáadott értéke 2,4, az iparé 1,0%-kal nőtt, a mezőgazdaságé 33,6, az építőiparé 2,8%-kal csökkent. A felhasználási oldalon a végső fogyasztás összetevői közül a háztartások fogyasztási kiadásának volumene 1,8, a közösségi fogyasztásé 0,3%-kal emelkedett. A bruttó állóeszköz-felhalmozás 0,2%-kal nőtt. A külkereskedelemben az export volumene 1,5, az importé 0,5%-kal bővült.¹⁴

2019-ben az előző évekhez hasonlóan a közbeszerzési piac magas szinten teljesített; 3430 milliárd Ft-os összértékével és a 9837 db eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárással mindössze 5,5%-kal maradt el a 2017-es évi rekordösszegű, illetve 5%-kal a 2018. évi nagy számú eljárástól. 2019-ben a kkv-szektor közbeszerzési eljárásokban való részvétele minden eddigi rekordot megdöntött; a kis- és középvállalkozások nyerték el az eljárások 87%-át, és minden elköltött 100 forintból 59-et a kkv-k vittek.¹⁵ Abszolút értékben is 2019-ben volt a legmagasabb a kkv-k által elnyert eljárások értéke, meghaladva a 2000 Mrd Ft-ot, miközben 2016. óta a kkv-k által elnyert eljárások száma is folyamatosan növekvő tendenciát mutat (Rezső, 2020., p. 59.).

A közbeszerzések értékének GDP százalékában kifejezett arányainak évenkénti alakulását a 2. ábra mutatja.

Magyarországon évek óta az építési beruházások képezik a közbeszerzések döntő részét. A Közbeszerzési Hatóság 2019-es éves beszámolója alapján¹⁶ 2019-ben az építési beruházások az összes eljárás 48,7%-át, a közbeszerzési eljárások értékének pedig 56,7%-át tették ki.

A 2019-es igen dinamikus közbeszerzési piaci működést lényegesen befolyásolta a 2020. első felében kibontakozó COVID-19. járványhelyzet. A Közbeszerzési Hatóság adatai szerint 2020. I. félévében az ajánlatkérők összesen 3746 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le 1346,4 milliárd Ft értékben. Ez a 2019. I. féléves adatokhoz viszonyítva egy

¹⁴ <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/gdp/gdp2206.html> (A letöltés dátuma: 2022.10.30.).

¹⁵ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2019. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről <https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/eves-beszamolok/> (A letöltés dátuma: 2022.10.30.).

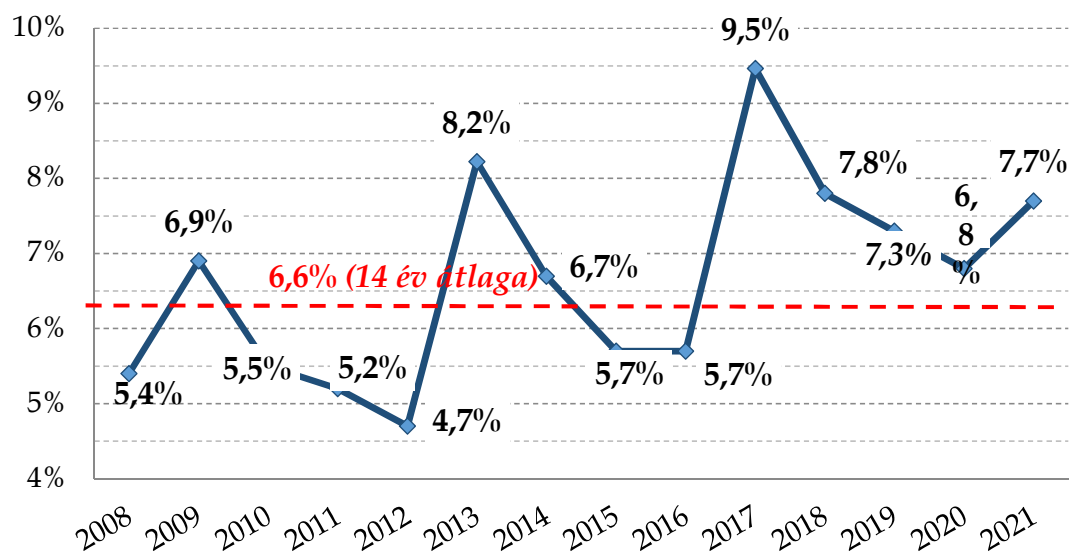
¹⁶ Megjegyzés: Az egyes évek GDP értékeit folyó áron vettük figyelembe. A 2008-2019 közötti időszak GDP-adatainak forrása: Központi Statisztikai Hivatal.

szignifikáns csökkenést jelentett a közbeszerzési eljárások tekintetében is: az eljárások száma 23,1 %-kal csökkent, az értékük pedig 19,4 %-kal. Ugyanakkor a járványhelyzet kezdeti hatásai ekkor még nem érződtek a közbeszerzési eljárások értékének GDP százalékában kifejezett arányában. Ez az érték ugyanis csak 1,4 százalékponttal csökkent mindössze (Rezső, 2020.). Az európai uniós finanszírozást tartalmazó eljárások értékének és számának aránya is csökkent a 2019. évhez képest: az összes eredményes eljáráshoz viszonyítva az európai uniós támogatást felhasználó közbeszerzések számaránya 8,8 százalékponttal volt kevesebb, értékaránya pedig 6,6 százalékponttal csökkent a 2019. évi adathoz képest. 2020-ban az építési beruházások az összes eljárás 37,8%-át, a közbeszerzési eljárások értékének pedig 51,6%-át tették ki. Az eljárások 35,8%-a, érték szerint pedig 20,5%-a árubeszerzés volt, míg az eljárások további 26,4%-át, érték szerint pedig 27,9%-át a szolgáltatásmegrendelések jelentették. Annak ellenére, hogy a legtöbb közbeszerzési eljárásnak továbbra is építési beruházás a tárgya, az előző évi adatokhoz képest főként a szolgáltatásmegrendelés arányában volt kimutatható jelentős emelkedés: ez utóbbi 2019-ben az eljárások 20%-át, 2020-ban pedig több mint egynegyedét jelentette, miközben érték tekintetében a 2019. évi 16,1%-hoz képest arányuk 2020-ra közel a duplájára nőtt.

2021-re már nagyobb részt konszolidálódott a közbeszerzési piac Magyarországon. 2021. első háromnegyed évében, azaz a januártól szeptemberig terjedő időszakban az ajánlatkérők összesen 5625 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le 2447,8 milliárd Ft értékben. Ez az előző év azonos időszakához képest növekedést jelent és már közelítőleg 200 db eljárással több zajlott le 2021. I.-III. negyedévében, mint 2020-ban ugyanebben az időszakban. Ennek azért is volt jelentősége, mert a közbeszerzések összértéke az ötödével (20,1%) nőtt és így majdnem elérte a koronavírus-járvány előtti év, 2019. első háromnegyedévi értékét.

2. ábra

A közbeszerzések értéke a GDP százalékában 2008 és 2021 között

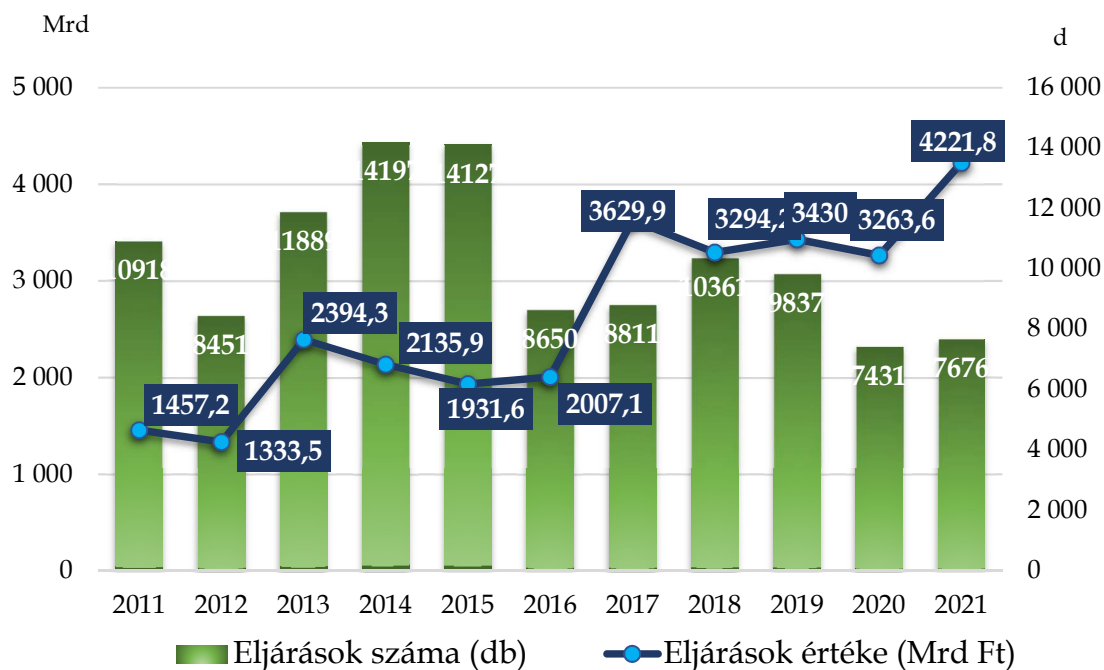


Forrás: A Közbeszerzési Hatóság Beszámolója az Országgyűlés részére, 2021., p. 8.

2021. év végére az ajánlatkérők összesen 7676 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, amelyek összértéke 23 %-kal haladta meg a koronavírus-járvány előtti év, azaz 2019. év adatait, ahogyan azt a 3. ábra mutatja.

3. ábra

Eredményes közbeszerzési eljárások számának (db) és értékének (Mrd Ft) alakulása 2011-2021 között



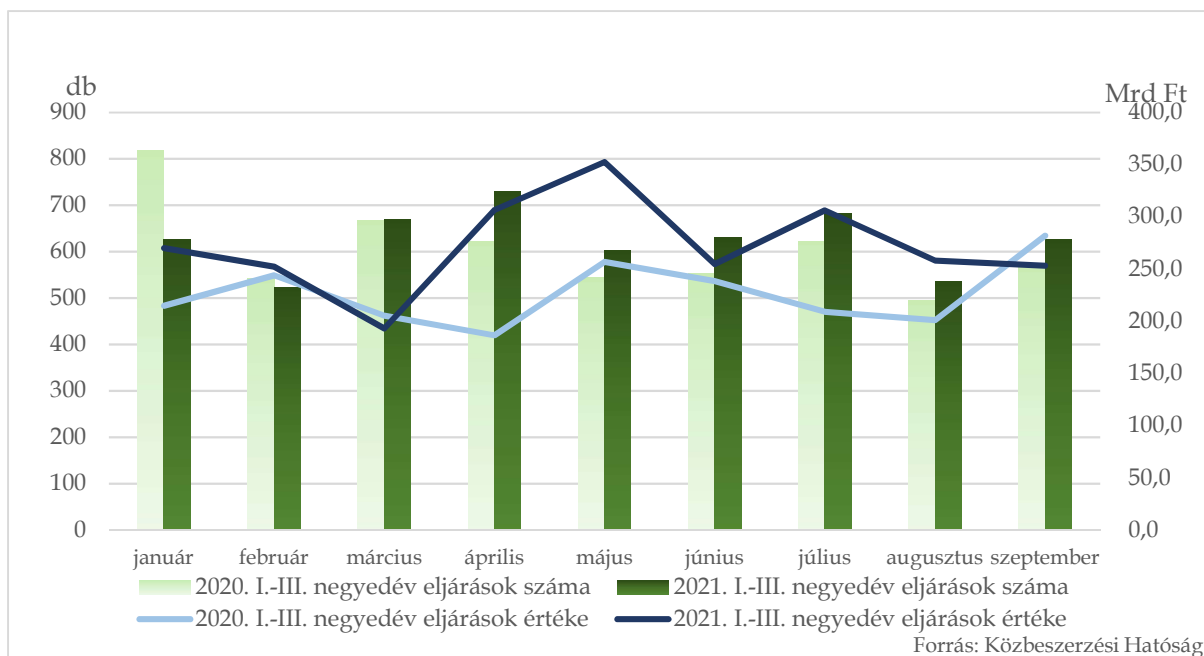
Forrás: A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolója 2021.¹⁷

Az eljárások számának alakulása 2020. januárjától szeptemberéig hullámzó képet mutatott és nagyjából együtt mozgott a 2021. évi havi adatokkal, amely a 4. ábrán jól látható.

¹⁷ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről, <https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/eves-beszamolok/> (A letöltés dátuma: 2022. október 30.).

4. ábra

A közbeszerzési eljárások számának és értékének havonkénti alakulása 2020. és 2021. első három negyedévében



Forrás: Közbeszerzési Értesítő Plusz (Rezső, 2022).

A közbeszerzés tárgya tekintetében továbbra is az építési beruházások képviselik a legnagyobb részt a hazai közbeszerzésekben. Számarányát tekintve 2021-ben ezeknél 6 százalékponttal nőtt a hazai finanszírozású közbeszerzések szerepe (50%-ról 56%-ra), míg értékarány tekintetében az arány nem változott. Hazai forrásból az eljárások 60 százalékát finanszírozták (Káli, 2022., p. 47.).

Az idei év első félévében az ajánlatkérők összesen 3918 darab eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le 2824,0 milliárd forint értékben, mely mindkét adat szempontjából bővülés a 2020. és a 2021. év megfelelő időszakának értékeihez képest. A közbeszerzések féléves összértékének adatait tekintve a 2022. első félévi adat nagymértékben, több mint 1000 milliárd forinttal múlta felül a 2021-es első félévi adatot (1630 Mrd Ft) (Tejnóra, 2022., p. 42.). 2022. első három negyedévére ez az érték még kedvezőbb képet mutat. Az ajánlatkérők ugyanis 5896 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, amely a Közbeszerzési Hatóság Gyorsjelentése szerint 5%-kal meghaladta a tavalyi év azonos időszakában mért eredményeket.

Ezeknek az eljárásoknak a végleges összértéke 3628,5 milliárd forintot tett ki, ami kb. másfélszer több, mint a 2021. év azonos időszakának értéke.¹⁸

Ahogy a korábbiakban már említettük az energiaválság és az orosz-ukrán konfliktus negatív hatásai még nem érzékelhetők a közbeszerzési eljárásokban, noha Magyarország importkitettsége meglehetősen magas. Egyes szerzők szerint a háború 2022-ben mintegy 2%-kal, 2023-ban pedig 1%-kal növeli a globális inflációt a NIESR 2022. eleji inflációs előrejelzéséhez képest (Liadze-Macchiarelli-Mortimer-Lee-Sanchez Juanino, 2022.).

A magyar gazdaság exportteljesítményének csak kis része irányul az orosz-ukrán konfliktus piacaira, így ezen a területen a teljes gazdaságot kevésbé befolyásoló visszaesésre lehet számítani. Ukrajna Magyarországra irányuló exportjának alapját 2021-ben az elektromos járművek képezték 40%; ásványi üzemanyagok; olaj és lepárlási termékek 34%, fa és fatermékek 5%, az ércek, salak 5%, míg az élelmiszeripari termékek 2,1%, a vasfémek 2%-ot tettek ki.¹⁹ Oroszország Magyarországra irányuló exportjában továbbra is kimagasló részarányt képvisel az energiahordozók árucsoportja, azon belül is a fosszilis energiahordozók. A nyersanyagokon, gépeken és szállítóeszközökön kívül hazánk elsősorban feldolgozott termékeket importál Oroszországból vegyi áru formájában.²⁰ 2022. harmadik negyedévére azonban számos építőipari alapanyag, élelmiszer piacon jelentős áruhiány és áremelkedés következett be Magyarországon.

A KSH adatai szerint 2022. szeptemberében az ipari termelői árak átlagosan 42,7%-kal emelkedtek az egy évvel korábbihoz képest. A belföldi értékesítés árai 66,2, az exportértékesítésé 30,7%-kal magasabbak voltak. A 2022. szeptemberében a 2021. szeptemberihez képest a feldolgozóiparban 39,5, az energiaiparban (villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálás) 137%-kal emelkedtek az árak, míg a beruházási javakat gyártókban 18,5, a fogyasztási cikkek gyártókban 35,9%-kal növekedtek az árak.²¹

¹⁸ Gyorsjelentés. A magyar közbeszerzések számokban. 2022. III. negyedév. Közbeszerzési Hatóság. https://kozbeszerzes.hu/media/documents/Gyorsjelentés_2022_III.negyed%C3%A9v.pdf (A letöltés dátuma: 2022. október 30.).

¹⁹ <https://hungary.mfa.gov.ua/hu/partnership/egyuttmukodes> (A letöltés dátuma: 2022. október 30.).

²⁰ <https://moszkva.mfa.gov.hu/hun/page/a-magyarorosz-gazdasagi-egyuttmukoedesrol> (A letöltés dátuma: 2022. október 30.).

²¹ Gyorstájékoztató, KSH: Az ipari termelői árak. 2022. szeptember https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/tar/tar2209.html?utm_source=kshhu&utm_medium=_banner&utm_campaign=theme-arak (A letöltés dátuma: 2022. október 30.).

2022. első három negyedévében továbbra is az építési beruházás bizonyult a legjelentősebb kategóriának a beszerzések tárgyát tekintve, mivel a közbeszerzési eljárások 38,7%-át, értékének pedig 62%-át tették ki. Az eljárások 31,7%-át, érték szerint pedig 16,6%-át az árubeszerzések alkották, míg az eljárások további 29,6%-át, érték szerint pedig 21,4%-át a szolgáltatás-megrendelések jelentették. Az építési beruházások közbeszerzéseinek száma és értéke 2022 első három negyedévében összességében meghaladta a tavalyi év azonos időszakának adatát, ugyanakkor 2022. harmadik negyedévet tekintve az építési beruházások értékében már csökkenő tendencia volt megfigyelhető.²²

A KSH adatai szerint az építőipari ágazatok közül az épületek építésében 4,9, az egyéb építmények építésében 13,0%-kal csökkent a termelés. Szintén csökkenés tapasztalható a megkötött új szerződések volumenében is a 2021. augusztusi bázishoz képest, 50,4%-kal. Az épületek építésére kötött szerződéseké 18,3, az egyéb építmények építésére vonatkozóké 68,9%-kal maradt el az egy évvel korábbtól.²³

A fentiekén túlmenően a közbeszerzés számos szempontból gazdasági értékteremtő folyamat is: a közbeszerzés egyik potenciálisan fontos hatása az innovációban betöltött szerepe. Az állami vásárlók az innovatív termék első vásárlóivá is válhatnak, akik készen állnak arra, hogy teszteljék azt egy nagyobb piacon (Cohen-Amorós, 2014.). A beszállítók a kapott közfinanszírozást hosszabb távú K+F beruházásként értékelik olyan innovatív projektekhez, amelyeket egyébként elhanyagolnának (Veugelers, 2012.), illetve a közbeszerzések lehetővé teszik az új technológiával való kísérletezés lehetőségét és alkalmazását a közszférában (Selviaridis, 2020.). A közbeszerzés makroszinten befolyásolhatja a piacot, és óriási értéket érhet el az egészséges piaci verseny (Pazirandeh-Norrman, 2014.) és a piaci stabilitás formájában (Murray, 2009.).

3.2. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A közbeszerzések gazdaságpolitikai jelentősége mindenhol kiemelkedő. A nemzeti gazdaságpolitika és a gazdaságpolitika irányítói nem hagyhatják figyelmen kívül azt a hatalmas,

²² Gyorsjelentés. A magyar közbeszerzések számokban. 2022. III. negyedév. Közbeszerzési Hatóság. https://kozbeszerzes.hu/media/documents/Gyorsjelentés_2022_III.negyed%C3%A9v.pdf (A letöltés dátuma: 2022. október 30.).

²³ Gyorstájékoztató, Építőipar, 2022. augusztus, <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/epi/epi2208.html> (2022. október 30.).

gazdaságba áramló vagyontömeget, amelyet a közbeszerzések és a közbeszerzési piac jelent. Ez különösen a közelmúlt válságoktól terhelt időszakában volt különösen jól megfigyelhető, amikor a kormányok válságkezlő intézkedései jelentős mértékben befolyásolták a közbeszerzések volumenét és megoszlását, függetlenül az államok közötti földrajzi, kulturális, vagy a politikai berendezkedés szerinti különbségektől.

Nem volt ez másként Magyarországon sem. Hazánk tekintetében a fentiekben ismertetett statisztikai adatok bizonyítják, hogy Magyarországon a közbeszerzési piac még a pandémia, illetve orosz-ukrán háborús krízis okozta válságidőszakban is stabil tudott maradni, kiszámítható bevételi forrást és megélhetést biztosítva számtalan magyar vállalkozásnak.

4. A KUTATÁSI TÉMA ÉS A KUTATÁS BEMUTATÁSA

Az Európai Unió által Magyarország számára rendelkezésre bocsátott különböző típusú fejlesztési források különösen nagy jelentőséggel bírnak hazánk uniós felzárkózása, valamint gazdasági és kulturális fejlődése szempontjából. Az egyes uniós programozási időszakok – jelenleg a 2014-2020., illetve a 2021-2027. éveket átölelő időtartam – során biztosított különböző típusú támogatási források a társadalmi és gazdasági élet szinte minden területét érintik, különösen az építőipar, a mezőgazdaság, az oktatás, a humán erőforrás fejlesztés, a közlekedés, a kultúra, a környezetvédelem, az egészségügy, a kis- és közepes vállalkozások támogatása emelhető ki ezek közül.

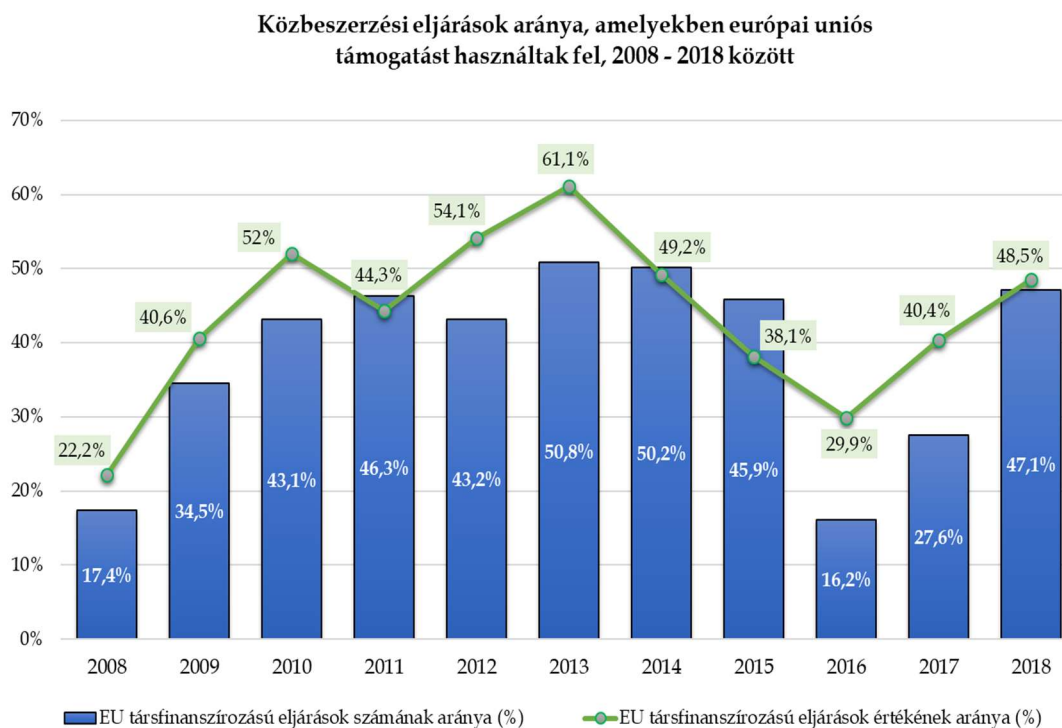
Azon túl, hogy az elmúlt időszakban az uniós forrásból megvalósított beszerzések nagymértékben biztosították munkát és megélhetést a gazdasági szereplők széles – különösen az építőiparban érintett – körének, nagyrészt az uniós források tették és teszik lehetővé nemzeti kincseink megmentését (a teljesség igénye nélkül a legjelentősebbek közül lásd például a Margit híd, a Városligeti Műjégpálya, a Várkert bazár, stb.), közúti-, vasúti-, vagy éppen metró hálózataink felújítását és fejlesztését, illetve ehhez kapcsolódóan vasúti járművek, villamosok, metrószerelvények beszerzését. Hangsúlyozandó, hogy az előzőekben említett országos jelentőségű beruházások mellett az uniós támogatások a kistelepülések számára is kiemelkedően fontosak, pusztán a kényelmesebb mindennapi életet biztosító beruházások – mint például csatornázás, közvilágítás, útfelújítások, turizmusfejlesztés – finanszírozásának garantálása szempontjából (5. ábra). Az uniós támogatásokkal, a támogatásokból megvalósuló beruházásokkal és különböző fejlesztésekkel szinte minden nap találkozhatunk, szerte az országban.

A jelentős összegeket elérő támogatási forrásokat az Európai Unió azonban nem minden elvárás és feltétel nélkül biztosítja hazánk – és a többi uniós tagállam – számára. Kissé leegyszerűsítve a kérdést a fejlesztési források rendelkezésre bocsátásának legfontosabb feltétele, hogy azok a gazdasági szereplők közötti nyilvános versenyt és a gazdasági szereplők egyenlő esélyét garantáló, transzparens versenyeztetési eljárás eredményeként kerüljenek felhasználásra és elköltésre, ellenkező esetben a szabálytalanul felhasznált támogatási

összegeket vissza kell fizetni az Európai Unió részére, vagy jobb esetben azokat bár nem kell visszafizetni, de nem használhatók fel az eredeti célra. Ez az említett, Európai Unió által megkövetelt versenyközpontú, transzparens és nyilvános eljárás a közbeszerzési eljárás, amelynek keretszabályai szintén uniós irányelvek²⁴ által meghatározottak. Kiemelendő, hogy bár az egyes közbeszerzési eljárások lefolytatása a támogatásban részesített kedvezményezettek feladata, az eljárások lefolytatásának szabályosságát – a fentiekben is említett forrásvesztés elkerülése érdekében – a tagállamoknak kell biztosítaniuk.

5. ábra

A közbeszerzési eljárások aránya, amelyekben európai uniós támogatást használtak fel, 2008-2018 között



Forrás: A Közbeszerzési Hatóság Beszámolója az Országgyűlés részére, 2018., p. 12.

Az uniós tagállamok többsége a fentiekben említett veszélyek elkerülése érdekében ezért igénybe vesz valamilyen ellenőrzési mechanizmust a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásának vizsgálatára, mint ahogyan Magyarország is alkalmaz és alkalmazott

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

ellenőrzési rendszer(eke)t erre vonatkozóan, lényegében már az uniós csatlakozás időpontjától kezdve.

4.1. A KUTATÁS CÉLJA

Az uniós támogatásból megvalósuló beszerzések vizsgálatára létrehozott hazai ellenőrzési rendszer lényeges fejlődésen és átalakuláson ment át létrejötte óta, amely napjainkban a párhuzamosan létező és működő hazai ellenőrzési tevékenységekkel együttesen egy rendkívül komoly kontroll és monitoring rendszer részét képezi. E rendszer jelenlegi *legfőbb* elemei az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- 1) *Miniszterelnökség (Területfejlesztési Miniszter) Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya*, illetve az úgynevezett *Irányító Hatóságok*, amelyek az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzések támogathatósági, elszámolhatósági, közbeszerzési-jogi ellenőrzését végzik, részben folyamatba épített, részben utólagos ellenőrzések keretében – tevékenységük részletesen a 6. fejezet 6.3.1. és 6.3.2. pontjában kerül bemutatásra;
- 2) *Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság*, amely ugyancsak az egyes európai államokból származó támogatások segítségével megvalósuló beszerzések utólagos ellenőrzését végzi – tevékenysége részletesen a 6. fejezet 6.2.3. pontjában kerül bemutatásra;
- 3) *Közbeszerzési Hatóság Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya*, amely mind a hazai, mind az uniós forrásból megvalósuló beszerzések esetén az eljárásokkal kapcsolatos hirdetmények (közbeszerzési eljárást megindító felhívások, közbeszerzési eljárások eredményről szóló tájékoztatók, stb.) ellenőrzését végzi, arra vonatkozóan, hogy az egyes hirdetmények tartalma megfelel-e a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályi előírásoknak – tevékenysége részletesen a 6. fejezet 6.4.1. pontjában kerül bemutatásra;
- 4) *Közbeszerzési Döntőbizottság*, amely a Közbeszerzési Hatóság keretein belül jár el, kizárólagos hatáskörébe tartozik a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogsértések kivizsgálása és elbírálása; a Döntőbizottság határozata ellen bírósághoz fordulhatnak az érintettek – tevékenysége részletesen a 6. fejezet 6.4.4. pontjában kerül bemutatásra;
- 5) *Integritás Hatóság*, amely az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésére létrehozott, független ellenőrző szervezet, amelynek feladata, hogy hogy minden olyan esetben fellépjen, ahol álláspontja szerint valamely, az európai uniós források felhasználása vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet nem tette meg a szükséges lépéseket olyan csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb

jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, felderítésére és kijavítására, amely érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata felmerül; és amely 2022. november 19. napjával kezdte meg működését – tevékenysége a 6. fejezet 6.3.3. pontjában kerül bemutatásra.

A jelen értekezés célja ennek az ellenőrző és monitoring rendszernek a bemutatása, hatékonysági vizsgálata, valamint annak elemzése, hogy az ellenőrzési rendszer működése során kialakult és a jelenlegi rendszer működését terhelő, illetve a közbeszerzések hatékony megvalósítását akadályozó tényezők feltárásával egy olyan rendszerre tegyen javaslatot, amely garantálni tudja az uniós forrásfelhasználás alapvető követelményét jelentő szabályosság érvényre juttatását, azzal, hogy a felesleges, adminisztrációs és bürokratikus terhet jelentő ellenőrzési mechanizmusok kiiktatásával a közbeszerzések hatékony megvalósítását is garantálni tudja. Bár a közbeszerzések kapcsán gyakran felmerül a transzparencia, illetve ezzel összefüggésben a korrupció kérdése, valamint a közbeszerzések stratégiai felhasználásának és alkalmazásának (fenntarthatóság és körforgásosság, szociális célok, innováció) kérdése, a BigData elemzés és mesterséges intelligencia alkalmazásának kérdése, ezekkel a jelen értekezésben nem foglalkozom, egyrészt azért mert a kutatási témával és a kutatás céljával csak távoli és közvetett kapcsolatban állnak, másrészt ezeknek a témaköröknek a feldolgozása lényegesen meghaladná a jelen értekezés kereteit.

A jelen értekezésben a *közbeszerzési ellenőrzés hatékonysága* alatt azt értem, és akkor tekintem hatékonynak az ellenőrzési rendszert, ha az ellenőrzés(ek) során minél nagyobb arányban kerülnek a szabálytalanságok feltárásra, megelőzésre és kiszűrésre, úgy, hogy sorozatos ellenőrzések nem akadályozzák a közbeszerzési eljárások gyors lefolytatását, és ezáltal a közbeszerzések megvalósítását.

A közbeszerzési eljárások központi állami ellenőrzése nem a modernkori jogtudomány szüleménye. A hazai jogrendszer állami beszerzésekre vonatkozó szabályainak már a XX. század elején része volt a közbeszerzési eljárások, vagy a korábbi szóhasználatnál élve a közszállítások kormányzat által végzett ellenőrzése. Azzal együtt, hogy bár lényeges különbséget lehet felfedezni az állami beszerzések ellenőrzésének célja tekintetében, az a tény, hogy az egyes kormányok az ellenőrzési rendszerek kialakítására és fenntartására mindig

komoly figyelmet fordítottak, egyértelműen annak a jele, hogy a közszállításokat mindig is a gazdaságpolitika kiemelten fontos eszközeként tekintették a törvényhozók.

Így például jól látható, hogy a fentiekben kifejtettekkel ellentétben a magyar gazdaság kulcskérdése a XIX. század végén, XX. század elején a hazai, magyar ipar fejlesztése, támogatása volt, nem pedig valamilyen sajátos feltételek mellett nyújtott, külső partnertől származó támogatások valódi versenykörülmények között történő felhasználásának biztosítása. Ennek megfelelően a közszállítások szabályozása is elsősorban az iparfejlesztés meggyorsítására, és ennek keretében a hazai vállalatok támogatására, a kezdetben hiányzó gyáripar kifejlesztésére, végül a háziipari vállalatok és a kisipar támogatására irányult. Ez az 1880-as évektől induló folyamat lényegében a második világháború kirobbanásáig tartott, melynek eredményeként születtek meg az úgynevezett *iparpártoló* törvények. Ennek keretében az állam a vállalkozásokat közvetlen segélyekkel, adómentességgel, különböző nyersanyagokhoz kapcsolódó kedvezményekkel, valamint a közszállításoknak a hazai ipar részére történő fenntartásával támogatta, amely nyilvánvalóan elképzelhetetlen lenne a jelenlegi európai uniós gazdasági- és jogszabályi környezetben.

Az iparpártoló törvények körében – a jelen értekezés témája szempontjából, annak jelentősége okán – alapvetően *az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvényt* szükséges kiemelni, amelynek IV. fejezete tartalmazta a „közszállítási és hazai beszerzés kötelezettsége” tekintetében előírt keretszabályokat. A törvény 18. §-a a közszállításra vonatkozó szabályok betartására kötelezett szervezetek – modern szóhasználattal élve az ajánlatkérők – meghatározása mellett tartalmazta azt is, hogy a „*jelen szakaszban említett természetes vagy jogi személyek az általuk szállítandó cikkek előállításához, illetőleg az általuk teljesítendő munkálatok elvégzéséhez magyar honos műszaki erőket, tisztviselőket, munkavezetőket, munkásokat, alvállalkozókat vagy iparosokat kötelesek alkalmazni.*”

A fenti, idézett előírás betartására az 1931. évi XXI. törvény szigorú ellenőrzési rendszert vezetett be. Ennek keretében a kereskedelemügyi miniszter kapott jogot arra, hogy a közszállításokat teljesítő és közmunkákat végző ipartelepeket és vállalatokat ellenőrizze abból a szempontból, hogy a szállítandó tárgyak előállítása hazai ipartelepeken, hazai anyagokból és félgyártmányokból, hazai üzemanyagok és hazai gépek felhasználásával, hazai munkaerő foglalkoztatása mellett történik-e. A kereskedelemügyi miniszter ugyancsak ellenőrizte a többi hazai beszerzésre kötelezettet is e kötelezettség pontos betartása tekintetében.

Mint látható, az 1900-as évek elején már igen komoly és széles körű ellenőrzési lehetőséget biztosító rendszer került kialakításra hazánkban, hasonlóan a jelenleg is létező rendszerhez.

Az általam végzett kutatási-elemzési munka célja mindezek alapján nem csak az, hogy a következő alfejezetben megfogalmazott feltételezések (hipotézisek) a lehető legszélesebb körben folytatott kutatómunkának köszönhetően igazolást nyerjenek. Nem kisebbítve ennek fontosságát, célom a kutatással és a jelen értekezésben kialakított javaslatokkal ennél jóval meghatározóbb: olyan megoldási javaslatokat kidolgozni, amelyek a gazdaságpolitika irányítói számára a gyakorlatban is alkalmasak lehetnek arra, hogy a közbeszerzési ellenőrzési rendszer hatékonyságát növelni tudják, minél inkább a hazai gazdaságpolitika céljai szolgálatába állítva közbeszerzéseket, illetve a közbeszerzések révén a gazdaságba áramló vagyontömeget. Célom emellett olyan megoldási javaslatok feltárása, amelyek gyakorlati alkalmazásával lényegesen növelhető a hazai közbeszerzések szabályossága, úgy, hogy az egyes ellenőrzések nem akadályozzák a közbeszerzések gyors megvalósítását. Ennek érdekében igyekszem egyfelől – a történelmi előzményeket követően – széleskörű áttekintés keretében (scoping review) részletesen bemutatni a hazai ellenőrzési rendszer karakterisztikáját, illetve azoknak a szakpolitikai, gazdasági kérdéseknek a körét, amelyek az ellenőrzés alá vont egyes közbeszerzések alakulását befolyásolják. Ahogyan azt a korábbiakban már említettem, a közbeszerzések területe rendkívül sajátos területnek tekinthető: megértéséhez nem csak jogi, közigazgatási szakértelem, hanem gazdasági, sok esetben mérnöki, orvosi, támogatáspolitikai stb. ismeretek is szükségesek. Éppen ezért fontosnak tartom bemutatni az ebben a rendkívül összetett folyamatban részt vevő egyes szereplők, jogintézmények rendszerét, tevékenységüket, kapcsolódási pontjaikat. Ahogyan a későbbiekben arra többször utalni fogok, a közbeszerzések és azon belül az ellenőrzések egyik alapvető nehézsége a rendkívül összetett szervezeti és hatásköri jelleg. A közbeszerzési ellenőrzésekben részt vevő szervezetek sokasága, az ellenőrzések eltérő jellege és jogkövetkezményei, valamint az egyes eljárásrendi kérdések mindegyike olyan kulcskérdés, amely alapjaiban határozza meg a kutatásaim célrendszerét és a felállított hipotéziseimet. Magyary Zoltán szavait idézve *„A közigazgatás jogszerűsége, valamint a közigazgatás gazdaságossága és eredményessége egyaránt fontos követelmények. Ezért a két szempont alternatívaként nem maradhatott meg, kiegészítik egymást és így most már egymás irányában fejlődnek.”* (Magyary, 1942., p. 81.). Ez a megállapítás ma is helytálló. Ezért kutatásaim eredményeként igyekszem egy olyan szervezeti-hatásköri-eljárásrendi megoldásra javaslatot tenni, amellyel átvágható lenne a mostani kazuisztikus helyzet gordiuszi csomója.

4.2. A KUTATÁS HIPOTÉZISEI

A közbeszerzések szabályos lefolytatását biztosító, fentiekben röviden bemutatott ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése, hatékonyságának növelése folyamatos szükséglet az európai uniós támogatások felhasználása és a közbeszerzések hatékonyságának biztosítása érdekében. A jelen értekezésben részletezett vizsgálat és elemzés eredményeként az alábbi feltételezések (hipotézisek) alátámasztására, vagy megdöntésére törekszem:

Hipotézis 1.

A jelenlegi tagolt, szétaprózott, többszintű közbeszerzési ellenőrzési rendszer nem biztosítja az ellenőrzési tevékenység hatékony ellátását, az ellenőrzések időbeli elhúzódása miatt pedig kifejezetten akadályozza a közbeszerzések gyors megvalósítását.

Hipotézis 2.

A közbeszerzési ellenőrzési rendszer tagoltságának kiküszöbölésével, a többszintű ellenőrzési rendszer szintjei számának csökkentésével, valamint az ellenőrzési metodika racionalizálásával a közbeszerzések szabályos és gyors megvalósítása nagymértékben növelhető, amely az uniós forrásfelhasználásra is kedvező hatással van.

Hipotézis 3.

A különböző ellenőrző szervezetek ugyanazon jog- és ténykérdésekben ellentétes megállapításokra jutnak, amely kiszámíthatatlanságot eredményez és bizonytalanná teszi a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok alkalmazását. Egy a központi közigazgatástól független, a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezését biztosító szervezet hatékonyabban járulna hozzá a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásához.

4.3. KUTATÁS MÓDSZEREI

Ahogy arra már utaltam, a közbeszerzések ellenőrzési rendszerével kapcsolatos problémák az egyes szervezetek tulajdonságainak vizsgálata útján mutathatók be (szervezet-feladat-eljárás). Másrészt azt is előre vetítettem, hogy a szakterület összetett, vegyes jellegéből, mondhatni „ágazatsemlegességéből” adódóan a közbeszerzéseket nemzetgazdasági szinten is vizsgálni kell.

4.3.1. A PRIMER KUTATÁSI MÓDSZEREK

A közbeszerzési ellenőrzések tekintetében nagyon kevés olyan kutatás született nemzetközi szinten is, amely primer kutatási eredményekre hagyatkozott. Az általam lefolytatott kutatások során ráadásul azt is figyelembe kellett vennem, hogy a tudományos munkámmal párhuzamosan a Közbeszerzési Hatóság munkatársaként a közigazgatási szerv – egyes esetekben hatósági jogkörben eljáró – képviselőjeként nem folytathattam olyan kutatásokat, amelyek összeegyeztethetetlenek lettek volna a közigazgatási (hatósági) feladatkörömmel. Erre való figyelemmel a kutatási módszertanokat úgy alakítottam ki, hogy a teljes folyamatot anonimizáltam.

A közbeszerzési ellenőrzés jellegére figyelemmel számos primer kutatási módszer alkalmazása nehézségekbe ütközött, ezért egyes módszereket mellőztem a kutatások során (például a kísérletek kivitelezését, mivel a megfigyelések nem általánosíthatók a populációra). A kutatási terv kialakítása során elvettem a Solomon-féle négyes elrendezés, az illeszkedő-párok módszerének, valamint a szervezeti érintettség okán a Hawthorne-hatás vizsgálatát is. Ezzel szemben a klaszter módszert (cluster randomized trial) felhasználtam a kérdőíves kutatás feldolgozására és elemzésére.

A primer kutatásaim során továbbá alkalmaztam kvantitatív és kvalitatív módszereket egyaránt a kutatási kérdéseim megválaszolására, hipotéziseim bizonyítására. A primer kutatási módszerek közül a legcélszerűbbnek a kérdőíves felmérés és az interjúkon alapuló vizsgálat bizonyult. A kérdőíves módszert alkalmazva kvantitatív kutatást végeztem, a mélyebb tartalmak feltárását a strukturált interjú alkalmazásával, azaz kvalitatív kutatással végeztem el.

4.3.1.1. Kérdőíves felmérések

A *kérdőíves felméréseket* két szegmensben folytattam, a hazai közbeszerzési szereplők közbeszerzési ellenőrzésekkel kapcsolatos véleményét is vizsgálva, annak érdekében, hogy első kézből származó információgyűjtésre és elemzésre kerülhessen sor:

ad a) Ajánlatkérői oldalon: a témavezetőmnek köszönhetően 2017-ben bekapcsolódtam egy több fázisú, kiterjedtebb közbeszerzési felmérés – amely főként a hazai fenntartható és innováció-orientált közbeszerzésekre fókuszált – egyik önálló, mindeddig nem publikált

alprojektjébe. Ez az alprojekt a közbeszerzési intézményrendszerre, a Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság szerepére, hatáskörére fókuszált az ajánlatkérői oldal megkérdezése mellett (a továbbiakban: *Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017.*). Az alprojekt kérdései megismétlésre kerültek a pandémiás időszakot követően 2022 első hónapjaiban (a továbbiakban: *Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2022.*). A két kérdőíves felmérés kérdéseit az 1. melléklet tartalmazza.

ad b) Emellett egy másik kérdőíves felmérést is lefolytattam, amely az ajánlattevői oldal közbeszerzési ellenőrzési rendszerrel összefüggő véleményét volt hivatott feltárni. Erre a felmérésre 2017. februárjában került sor egy közbeszerzési konferencia résztvevői körében (a résztvevők 98%-a kitöltötte az anonim kérdőívet) (a továbbiakban: *Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017.*). E kérdőíves felmérés kérdéseit szintén az 1. mellékletben helyeztem el.

Mindkét esetben felállítottam a témacsoportok sorrendjét, formába öntöttem a kérdéseket és végül egy pilot felmérés keretében a Parahoo-tesztnek megfelelően (Parahoo, 2014.) feltártam a hibákat.

A kérdőíves folyamat lebonyolításához az önkitöltős formát választottam. Minden egyes kérdőív esetében indexmutatókat alkalmaztam. A válaszok öt pontos Likert-skálán voltak jelölhetők, ahol az 1 a nagyon elégedetlen (vagy a kérdés függvényében nagyon nem ért egyet), az 5 a nagyon elégedett (vagy a kérdés függvényében nagyon egyetért) szintet jelöli. Végül a válaszok számértékeit összegeztem vagy átlagoltam, mely alapján az alacsonyabb pontérték kisebb elégedettséget jelentett.

A kérdőíves kutatás során kapott válaszokat tovább elemezve minden változónak kiszámítottam a leíró statisztikáját: átlag, szórás, minimum és maximum érték. Ezt követően minden kérdést figyelembe véve klaszter analízist (nem hierarchikus klaszterelemzés) végeztem, hogy megnézzem lehet-e csoportokat képezni a válaszadókból a válaszok alapján. Az egyes klasztereket a kérdésekre adott válaszok szóródása alapján határoztam meg. A klaszterelemzéshez K átlagok módszerét alkalmaztam. Ezzel összefüggésben a Calinski-Harabas statisztikákat készítettem, amelynek segítségével határoztam meg a klaszterek számát: ahol a Calinski-Harabas statisztika értéke a legmagasabb volt, az határozta meg a klaszterek számát. E számítási metódusok alapján az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017 tekintetében három klasztert, az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2022 tekintetében négy

klasztert, az Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017 tekintetében kettő klasztert tudtam létrehozni. A klaszterek megállapítását követően Kruskal-Wallis tesztek segítségével ellenőriztem, hogy a klaszterátlagok értékei szignifikánsan különböznek-e klaszterenként. A Kruskal-Wallis tesztek értelmezése: szignifikáns, ha a p értékek kisebbek 0,1-nél.

A fentiek mellett keresztvalidálást is készítettem a válaszadók demográfiai és egyéb jellemzőivel hasonló logika alapján. Ennek során a végzettség vizsgálatát az elemzésből kihagytam, mert a megkérdezettek közül mindenki felsőfokú végzettségű volt, így ennek a tényezőnek a vizsgálatától érdemi eredmény nem volt várható. Az ágazati bontást ugyancsak kihagytam az elemzésből, mert annak adatai túl nagy szórást mutattak (sok ágazatban kevés cég szerepelt a mintában), ezért nem volt értelme bevonni az elemzésbe. A minták elemszáma alacsony volt, így az egyes ágazatokhoz a mintában csak kevés cég tartozott.

A számítások szerint – ahogyan azt a fentiekben már említettem – az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017 mintánál három, az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2022 mintánál négy, az Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017 mintánál kettő klasztert lehetett megkülönböztetni a válaszok szóródása alapján. Az elemzés során megvizsgáltam, hogy az egyes klaszterekbe tartozó válaszok számtani átlaga a különböző kérdések alapján mutat-e szignifikáns eltérést. Az adatok jobb értelmezhetősége és a klaszterelemzés értelmezésének könnyítése érdekében kiemeltem pirossal a maximum, illetve késsel a minimum értékeket azon kérdések esetében, ahol a különbségek szignifikánsak voltak (lásd 1. melléklet). Ezen kívül kérdésenként megvizsgáltam, hogy az ajánlatkérők esetében van-e szignifikáns különbség az átlagokban a 2022. és a 2017. évi felmérés során adott válaszok átlaga között a teljes sokaságra nézve. A szignifikáns növekedést ebben az esetben is a piros, a csökkenést a kék szín mutatja (lásd 1. melléklet).

Az egyes kérdőívek esetében, a kapott válaszok, és ehhez kapcsolódóan a klaszterelemzés alapján azt állapítottam meg, hogy a válaszadók az általuk adott válaszok alapján heterogének ugyan, de válaszaik egyértelműen egy irányba tendálnak, ami azt mutatja, hogy a válaszadók alapvetően szükségesnek és kiemelkedően fontosnak a közbeszerzési ellenőrzési rendszer racionalizálását, egyszerűsítését. Kiemelendő, hogy mindez még az Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017 minta válaszadóira is igaznak bizonyult, annak ellenére, hogy a kutatás során vizsgált közbeszerzési ellenőrzési rendszer alapvetően – bár a Közbeszerzési Hatóság által folytatott és a későbbiekben általam részletesen is bemutatott szerződésellenőrzési

tevékenységre figyelemmel nem kizárólagosan – a közbeszerzési eljárások lefolytatására kötelezett ajánlatkérők tevékenységének vizsgálatára koncentrálnak. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a válaszadók heterogenitására, illetve a válaszok szignifikánsan egy irányba tartó mivoltára figyelemmel a kutatás eredményeinek, illetve az általam felállított hipotézisek alátámasztása érdekében szükségtelen volt a klaszterek elnevezése és az egyes klaszter-jellemzők további elemzése, mivel a kutatásom célja magának a közbeszerzési intézményrendszernek, és különösen az ellenőrzést végző szervezeteknek, illetve maguknak az ellenőrzéseknek a vizsgálata és hatékonyságának megállapítása volt, amely szempontból az egyes klaszterjellemzők végeredményben nem bírtak jelentőséggel az alapvetően egy irányba tendáló válaszokra tekintettel.

A fentiek szerinti elemzés és vizsgálatok alapján a kutatási cél és a hipotézisek alátámasztása szempontjából a következő lényeges megállapításokat lehetett tenni. Az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017 minta esetében a válaszadók komoly problémának értékelték a szabályozás összetettségét és átláthatatlanságát, a közbeszerzésekkel foglalkozó szervezetek, hatóságok feladat- és hatásköreinek átláthatatlanságát, valamint azt, hogy a jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellentétes döntéseket hoznak. Hasonlóan az ajánlatkérői válaszokhoz, az Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017 minta válaszadói is a szabályozás összetettségét, és a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköreinek átláthatatlanságát értékelték a legsúlyosabb problémának. Mindezzel összefüggésben az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2022 minta esetében, illetve azt a 2017-es ajánlatkérői mintával összehasonlítva azt lehetett megállapítani, hogy a szabályozás összetettsége és átláthatatlansága esetében a probléma megítélése valamelyest enyhült, amelynek a magyarázata álláspontom szerint az, hogy míg a jogszabályi környezet a Kbt. 2015. évi elfogadására és 2015. november 1-jei hatályba lépésére tekintettel 2017-ben még meglehetősen új jogszabályi környezetet jelentett, amely értelemszerűen magában hordozta a jogalkalmazás bizonytalanságát, addig 2022-ben, hét évvel a Kbt. hatályba lépése után ez a bizonytalanság természetesen csökkent. Ezzel szemben a kutatás és a hipotézisek szempontjából legfontosabb kérdést, a közbeszerzési intézményrendszer feladat- és hatásköri átláthatatlanságának problémáját még súlyosabbanak ítélték. Figyelembe véve azt, hogy az intézményrendszeri feladatok- és hatáskörök érdemben nem változtak, kivéve azt, hogy egyes ellenőrző szervezetek nem kötelesek az általuk megállapított közbeszerzési szabálytalanság esetében a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulni (a későbbiekben részletesen is ismertetem, hogy a közbeszerzések szabályosságának ellenőrzése során jelenleg már nem

közbeszerzési-jogi megfelelést, hanem közbeszerzési „elszámolhatóságot” vizsgálnak az uniós forrásfelhasználást ellenőrző szervek, amelynek nemcsak a definíciója hiányzik, hanem az ellenőrző szervezet döntésének a megtámadására irányuló jog is), egyértelműen azt mutatja, hogy a jogalkalmazók számára jogorvoslathoz való jog korlátozása és az „elszámolhatósági” vizsgálat okozta bizonytalanság súlyosbította a közbeszerzési ellenőrzési intézményrendszer átláthatatlanságára vonatkozó problémát.

A kérdőívek egyes kérdései tekintetében a részletes válaszokat a 9. fejezet 9.1.1. pontjában ismertetem részletesen, a kérdőívekkel kapcsolatos klaszterelemzés adatait tartalmazó táblázatokat pedig az 1. mellékletben helyeztem el.

4.3.1.2. Anonim interjúk

Ilyen előzményeket követően, kiegészítve a kutatási módszertant, 2022 tavaszán strukturált *interjúkat készítettem* a lefolytatott közbeszerzések értéke (Mrd Ft) és száma (db) alapján a legjelentősebb közbeszerzési tárgykörök – a közbeszerzési hirdetmények alapján beazonosított – egy-egy jelentősebb ajánlattevőjével. Célom az volt, hogy strukturált interjú-vizsgálattal feltárjam a jelenségek és a válaszkategóriák mögött lévő jelentéstartalmakat, ezzel segítve a kutatási téma mélyebb megértését és igazoljam a hipotéziseimet. A strukturált interjúk ugyanis lehetőséget adtak a vizsgálatba bevont személyek véleményének, a témával kapcsolatos gondolatainak mélyebb szintű feltárására.

A kérdések rögzítése írásban történt anonim módon. A tíz megkérdezett nagy ajánlattevő szervezet számára feltett kérdéseket a 2. melléklet tartalmazza (a továbbiakban: *Közbeszerzési Interjú, 2022.*). Ugyancsak a 2. mellékletben helyeztem el az egyes interjúkérdésekhez adott válaszok alapján készített ábrarendszert.

A szakirodalom jeles képviselői között számos olyan szerző ismeretes, akik a narratív módszereket alkalmazták különböző tudományterületeken (Rother, 2017., Snyder et al., 2016., Cronin et al., 2008., Braun-Clarke, 2006.). A tartalomelemzés, kulcskifejezés-alapú elemzést (Babbie, 2013., Rehn-Kronman, 2008.) SciVal segítségével végeztek egy adott kutatási terület

fókuszának tanulmányozására. A legnépszerűbb kulcskifejezéseket e kutatók a SciVal²⁵ kiadványaiban lévő szövegbányászattal nyerték ki. A Scival szövegbányászattal kivonja a legfontosabb kulcskifejezéseket a dokumentumok címeiből és kivonataiból.

A narratív módszerek közül az általam választott kulcskifejezés-elemzést is számos szakirodalmi szerző alkalmazta egy-egy kutatási téma kutatási fókuszpontjainak azonosítására (Zhou-Wang, 2021., Parnianifard et al., 2018.).

A Közbeszerzési Interjú, 2022. kiértékelése során a válaszok tartalom elemzésére került sor akként, hogy minden egyes kérdés vonatkozásában azonosításra kerültek a kulcskifejezések, melyeket valamennyi válaszadó esetében vizsgáltam, hogy számszerűsíteni tudjam az adott kifejezés előfordulásnak gyakoriságát. A kifejezések ezt követően az előzetesen megadott szempontok figyelembe vételével közös csoportokba lettek sorolva jelentéstartalmuk alapján.

A vizsgálat során az alábbi eredményekre jutottam:

Az 1. Interjúkérdésben a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémáival foglalkoztam.

A kérdés kapcsán a válaszadók rendkívül heterogén válaszokat fogalmaztak meg, főként az általuk képviselt ágazat sajátosságait kiemelve. Az interjúkérdésekre adott válaszok megfogalmazása során a válaszadóknak ki kellett térniük arra is, hogy milyennek tartják a jelenlegi közbeszerzési rendszert az alábbi szempontok szerint:

- a szabályozás összetettsége, átláthatósága,
- a szabályozás gyakori változása,
- a szabályozás hézagmentessége (a gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielégítő választ),
- a bonyolult közbeszerzési intézményrendszer (a bonyolult, kazuisztikus közbeszerzési fórumrendszer),
- a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei,

²⁵ A Scival's Field-Weighted Citation Impact (FWCI) módszer egy cikkszintű mérőszám, amely figyelembe veszi a kutatási magatartás tudományágonkénti különbségeit. Az FWCI egy egyszerű hányados: egy adott publikációra vonatkozó tényleges idézetek osztva a hasonló korú, tárgyú és típusú publikációk várható arányával.

- a megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakemberek a közbeszerzési munkaerő piacon,
- a jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellentmondó döntései,
- a közbeszerzési problémákat feldolgozó közbeszerzési szakirodalom korlátozott volta,
- a közbeszerzési szereplők támogatása a közbeszerzési eljárások megfelelő és eredményes lebonyolításában a közbeszerzési intézmények részéről.

Amennyiben az interjúalanyok válaszaiban szerepelt az alábbi táblázatban megfogalmazott kulcsszó, úgy azt 1-essel kódoltuk, amennyiben nem szerepelt, úgy 0-val. A válaszok átlag és szórásértékeinek alakulását szemlélteti az alábbi táblázat.

A hazai közbeszerzések legfőbb problémáinak megjelenése a mélyinterjúk válaszaiban
(0= nem jelent meg a válaszban, 1= megjelent a válaszban)

	N	Mean	Std. Deviation
Az ajánlattevők nem kapnak kellő segítséget az ajánlataik megfelelő összeállítása során ("az ajánlattevők több támogatást igényelnének", "konkrétabb iránymutatások", "ellentmondó gyakorlati iránymutatások", "ellentmondó útmutatások", "	10	,80	,422
Az ajánlattevők számára fokozott adminisztrációs terhet jelent az ajánlattétel ("bürokratikus", "túlbonyolított", "összetett adminisztráció")	10	,80	,422
Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei ("nincsenek rövid, célirányos képzések", "folyamatos továbbképzés szükséges", "hézagos közbeszerzési képzési rendszer")	10	,80	,422
A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielégítő választ ("hézagos szabályozás", "bonyolult, nem egyértelmű szabályozás", a gyakorlatban nehezen alkalmazható szabályok")	10	,80	,422
Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom ("kevés a szakirodalom", "kevés a gyakorlatot támogató szaklap", "nincs a hirdetményeket, közbeszerzési dokumentumokat	10	,40	,516
A szabályozás átláthatatlansága ("túl sok szabály", "átláthatatlanul sok szabályozó", "bonyolult, nehezen megérthető szabály", "túl bonyolult szabályozói nyelvezet", "a jogbiztonság veszélyeztetése")	10	,90	,316
A szabályozás összetettsége ("túl sok szabály", "átláthatatlanul sok szabályozó", "bonyolult, nehezen megérthető szabály", "túl bonyolult szabályozói nyelvezet", "sérül a jogbiztonság")	10	,90	,316
Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon ("nincs szakember", "nincs szakértelem", "kevés a gyakorlati szakember", "kevés az ágazat problémáit ismerő	10	,90	,316
A szabályozás gyakori változása ("a szabályok gyakran változnak", "instabilitás", "nehéz felkészülni a változásokra", "kiszámíthatatlanság", "a tudás nem tud megszilárdulni a szabályozók gyors változása miatt")	10	,90	,316

Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre ("túl sok szerv", "túl sok ellenőrző", "nehéz eldönteni, kihez lehet fordulni", "számos eltérő szervtől származó dokumentum, iránymutatás kering a piacon", "összetett szervezetrendszer)	10	1,00	,000
A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellentmondó döntéseket hoznak ("minden szerv a saját szempontjai szerint ellenőriz és hoz döntéseket", "nehéz eldönteni, hogy egy döntés végleges-e", "gyakran a rossz döntés ellen sincs hova fordulni	10	1,00	,000
Valid N (listwise)	10		

A válaszadó ajánlattevők túlnyomó többsége:

- „Az átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre c. ("túl sok szerv", "túl sok ellenőrző", "nehéz eldönteni, kihez lehet fordulni", "számos eltérő szervtől származó dokumentum, iránymutatás kering a piacon", "összetett szervezetrendszer", "bonyolult intézményrendszer"),
- valamint az „A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellentmondó döntéseket hoznak („minden szerv a saját szempontjai szerint ellenőriz és hoz döntéseket”, „nehéz eldönteni, hogy egy döntés végleges-e”, „gyakran a rossz döntés ellen sincs hova fordulni”, „gyakran ugyanabban a kérdésben homlokegyenest mást mondanak a különböző szervek”, „ezzel a problémával valószínűleg már minden ajánlattevő találkozott: rendkívül képlékeny a közbeszerzések területén születő döntések szakmabeli megítélése a számos ellentmondó döntés miatt”) c. szempontot emelte ki, mint a jelenlegi közbeszerzési rendszer legjelentősebb problémája.

Mind a két esetben magas átlag és alacsony (0 –ás) szórás jelöli, hogy a válaszadók egységesen homogén egyetértést mutatnak. A többi kategória is magas, egyhez közeli átlagértékkel szerepel, kivéve a tématerület szakirodalommal való ellátottságának korlátozott rendelkezésre állása (átlag=0,4, szórás=0,516).

A 2. Interjúkérdésben a közbeszerzések hatékony ellenőrzése került vizsgálatra.

A kérdés kapcsán a válaszadók viszonylag homogén válaszokat fogalmaztak meg a közbeszerzési ellenőrzési rendszer vonatkozásában. Az interjúkérdésekre adott válaszok

megfogalmazása során a válaszadóknak ki kellett térniük arra is, hogy milyennek tartják a jelenlegi közbeszerzési ellenőrzési rendszert az alábbi szempontok szerint:

- átlátható szabályok,
- egy ellenőrző szerv (és nem több),
- szigorú szankciók,
- rendszeres ellenőrzés,
- az ellenőrzés eredményének közzététele,
- ún. fekete listák vezetése,
- preventációs akciók (képzés-továbbképzés, tájékoztató anyagok, a gyakorlati problémákat taglaló GYIK, útmutatók),
- a közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés,
- a közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés,
- teljesen elektronizált eljárás lebonyolítás és annak automatizált döntéshozatallal kiegészülő ellenőrzése.

A válaszadó ajánlattevők túlnyomó többsége

- Egy ellenőrző szerv (és nem több) ("egy szerv elegendő", "minden hatáskört egy szervezethez kell telepíteni", "koncentrálni kell a feladatokat") c,
- Preventációs akciók ("képzés-továbbképzés", "tájékoztató anyagok", "útmutatók", "a gyakorlat interaktív támogatása", "közbeszerzési telefonos segítség", "közbeszerzési tudakozó") c,
- Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítás és annak automatizált döntéshozatallal kiegészülő ellenőrzése ("elektronikus eljárás és ellenőrzés", "automatizált folyamatok") c,
- Átlátható szabályozás ("kevesebb szabály", "egyszerűbb szabályozás", "kevesebb jogszabály", "átláthatóság", "könnyebb jogalkalmazás") c. szempontot jelölte meg a közbeszerzési ellenőrzések hatékonyságjavító mutatójaként. Az alábbi táblázatba látható, hogy ezeknél a szempontoknál találunk 1-es átlagot és alacsony (0) szórást.

Az eredményeket az alábbi táblázat foglalja össze:

A közbeszerzések hatékony ellenőrzésével kapcsolatos vélemények alakulása
(0= nem jelent meg a válaszban, 1= megjelent a válaszban)

	N	Mean	Std. Deviation
Egy ellenőrző szerv (és nem több) ("egy szerv elegendő", "minden hatáskört egy szervezethez kell telepíteni", "koncentrálni kell a feladatokat")	10	1,00	,000
Szigorú szankciók ("magasabb bírságok", szigorúbb eltiltási, kizárási szabályok" "komolyabb fekete listák")	10	,30	,483
Rendszeres ellenőrzés ("rendszeres ellenőrzés")	10	,40	,516
Az ellenőrzés eredményének közzététele ("nyilvános ellenőrzési tájékoztatás", "az ellenőrzések részletes ismertetése, hogy mindenki tanulhasson belőle")	10	,30	,483
Ún. fekete listák vezetése ("magasabb bírságok", szigorúbb eltiltási, kizárási szabályok" "komolyabb fekete listák")	10	,30	,483
Prevenációs akciók ("képzés-továbbképzés", "tájékoztató anyagok", "útmutatók", "a gyakorlat interaktív támogatása", "közbeszerzési telefonos segítség", "közbeszerzési tudakozó")	10	1,00	,000
A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés ("az egyes etapokban megvalósuló ellenőrzés", "folyamatba épített ellenőrzés")	10	,30	,483
A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés ("az eljárás végén érdemes ellenőrizni", "kiszámítható utóellenőrzés", "mindenkire kiterjedő utólagos ellenőrzés")	10	,80	,422
Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítás és annak automatizált döntéshozatallal kiegészülő ellenőrzése ("elektronikus eljárás és ellenőrzés", "automatizált folyamatok")	10	1,00	,000
Átlátható szabályozás ("kevesebb szabály", "egyszerűbb szabályozás", "kevesebb jogszabály", "átláthatóság", "könnyebb jogalkalmazás")	10	1,00	,000
Valid N (listwise)	10		

A 3. Interjúkérdés a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzésének hatékonysága tématerülethez kapcsolódott.

A kérdés kapcsán a válaszadók viszonylag homogén válaszokat fogalmaztak meg. Az interjúkérdésekre adott válaszok megfogalmazása során a válaszadóknak ki kellett térniük arra is, hogy milyennek tartják a jelenlegi szerződés-ellenőrzési rendszert. A válaszokban a válaszadóknak ki kellett fejteniük a véleményüket

- az ellenőrzések számáról,
- az ellenőrzések lefolytatásáról, azok közbeszerzési piaci hatásáról,
- az ellenőrzések jogkövetkezményeiről,
- az ellenőrzés eredményének közzétételéről,

- a szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidőről,
- az éves ellenőrzési tervről és annak közzétételéről,
- a hatóság által foganatosított bizonyítás szabályozásáról és foganatosításáról.

A kapott eredmények azt mutatják, hogy a válaszadó ajánlattevők túlnyomó többsége

- nem találkozott még ezzel a jogintézménnyel a gyakorlatban,
- a válaszadók fele szerint (melyet az alábbi ábra 0,5-es átlagértékei mutatnak)
- az ellenőrzések száma megfelelő ("elegendő ellenőrzés", "szükségtelen emelni az ellenőrzések számát", "nem az ellenőrzések számától függ az ellenőrzések hatékonysága"),
- az ellenőrzések jogkövetkezményei szigorítandók ("magasabb bírságok", szigorúbb eltiltási, kizárási szabályok" "komolyabb fekete listák"),
- a szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidő és az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő.

Az eredményeket az alábbi táblázat foglalja össze:

A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzésének hatékonyságával kapcsolatos vélemények alakulása

(0= nem jelent meg a válaszban, 1= megjelent a válaszban)

	N	Mean	Std. Deviation
az ellenőrzések száma megfelelő ("elegendő ellenőrzés", "szükségtelen emelni az ellenőrzések számát", "nem az ellenőrzések számától függ az ellenőrzések hatékonysága")	10	,50	,527
az ellenőrzések közbeszerzési piaci hatása (kontraproduktív a túlzottan bonyolult, többszörös ellenőrzés, az ellenőrzések hozzájárulnak a közbeszerzési piac tisztulásához, a hatékony ellenőrzés a jó szabályozás kiegészítője)	10	,40	,516
az ellenőrzések jogkövetkezményei szigorítandók ("magasabb bírságok", szigorúbb eltiltási, kizárási szabályok" "komolyabb fekete listák")	10	,50	,527
az ellenőrzés eredményének közzététele javítandó ("nyilvános ellenőrzési tájékoztatás", "az ellenőrzések részletes ismertetése, hogy mindenki tanulhasson belőle")	10	,40	,516
a szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidő megfelelő	10	,50	,527
az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	10	,50	,527
a hatóság által foganatosított bizonyítás megfelelő ("a hatóság által alkalmazott szabályok érthetőek", "a hatósági eljárásban kért adatszolgáltatás nem túlzó").	10	,40	,516
nem találkozott még ezzel a jogintézménnyel a gyakorlatban	10	,50	,527
Valid N (listwise)	10		

A 4. Interjúkérdés a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzésének hatékonyságával foglalkozott.

A kérdés kapcsán a válaszadók viszonylag homogén válaszokat fogalmaztak meg. Az interjúkérdésekre adott válaszok megfogalmazása során a válaszadóknak ki kellett térniük arra is, hogy milyennek tartják a jelenlegi hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzési rendszerét. A válaszokban a válaszadóknak ki kellett fejteniük a véleményüket

- az ellenőrzések számáról,
- az ellenőrzések lefolytatásáról, azok közbeszerzési piaci hatásáról,
- az ellenőrzések jogkövetkezményeiről,
- az ellenőrzés eredményének közzétételéről,
- a nyitva álló ügyintézési határidőről,
- az ellenőrzés hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások megfelelőségére gyakorolt hatásáról.

Az eredményeink azt igazolják, hogy a válaszadó ajánlattevők túlnyomó többsége szerint

- az ellenőrzések száma megfelelő ("elegendő ellenőrzés", "szükségtelen emelni az ellenőrzések számát", "hatékony az ellenőrzések gyakorisága"),
- a nyitva álló ügyintézési határidő megfelelő, mivel ezek a véleményekben markánsan megjelentek, melyet a táblázatban feltüntetett magas átlagérték (átlag=0,9) és kis szórásérték (szórás=0,316) mutatnak.

Az eredményeket az alábbi táblázat foglalja össze:

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzésének hatékonyságával kapcsolatos vélemények alakulása
(0= nem jelent meg a válaszban, 1= megjelent a válaszban)

	N	Mean	Std. Deviation
az ellenőrzések száma megfelelő ("elegendő ellenőrzés", "szükségtelen emelni az ellenőrzések számát", "hatékony az ellenőrzések gyakorisága")	10	,90	,316
az ellenőrzések közbeszerzési piaci hatása ("nagyon hasznos az ilyen típusú ellenőrzés", "az ellenőrzés hozzájárul a szabályos eljárás lefolytatásához", "a hatékony ellenőrzés gyakorlat fejlesztő hatásút")	10	,80	,422
az ellenőrzések jogkövetkezményei szigorítandók ("magasabb bírságok", "komolyabb fekete listák")	10	,50	,527

az ellenőrzés eredményének közzététele javítandó ("nyilvános ellenőrzési tájékoztatás", "az ellenőrzések részletes ismertetése, hogy mindenki tanulhasson belőle", "a hibák közzététele, elemzése")	10	,80	,422
a nyitva álló ügyintézési határidő megfelelő	10	,90	,316
az ellenőrzés pozitívan hat a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások megfelelőségére	10	,70	,483
Valid N (listwise)	10		

Az 5. Interjúkérdés a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységével kapcsolatos volt.

A kérdés kapcsán a válaszadók viszonylag homogén válaszokat fogalmaztak meg. Az interjúkérdésekre adott válaszok megfogalmazása során a válaszadóknak ki kellett térniük arra is, hogy milyenek tartják a jelenlegi szerződés-ellenőrzési rendszert. A válaszokban a válaszadóknak ki kellett fejteniük a véleményüket

- az ellenőrzések eljárásrendjéről,
- az ellenőrzések szabályozásáról, jogkövetkezményeiről,
- a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelőségéről,
- a hirdetményminták (megkövetelt tartalmak) gyakorlati alkalmazhatóságáról.

A fentiek alapján az eredmények azt igazolják, hogy a válaszadók szerint

- az ellenőrzések eljárásrendje jobbra megfelelő ("érthető eljárási szabályozás", "a gyakorlatban már megszilárdult hirdetmény-feladási gyakorlat", "a szükséges folyamatok ismertek, de összetettek"),
- a hirdetményminták (megkövetelt tartalmak) gyakorlati alkalmazhatósága javítandó ("bonyolult hirdetményminták", "túlbonyolított űrlapok"), melyet a táblázatban az 1-es átlagérték és kis szórás (0) igazol.

Az eredményeket az alábbi táblázat foglalja össze:

A Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységével kapcsolatos vélemények alakulása

(0= nem jelent meg a válaszban, 1= megjelent a válaszban)

	N	Mean	Std. Deviation
az ellenőrzések eljárásrendje jobbra megfelelő ("érthető eljárási szabályozás", "a gyakorlatban már megszilárdult hirdetmény-feladási gyakorlat", "a szükséges folyamatok ismertek, de összetettek"),	10	1,00	,000
az ellenőrzések szabályozása, jogkövetkezései megfelelőek ("a szabályozás bonyolult", "A bonyolult szabályokat a gyakorlat megtanulta alkalmazni", "célszerű a jogkövetkezéset szigorítani")	10	,90	,316
a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő ("teljes körű a biztosított tájékoztatás", "közérthető a tájékoztatás", "több évtizedes múltra visszatekintő gyakorlati tudás miatt pótolhatatlan")	10	,80	,422
a hirdetnyminták (megkövetelt tartalmak) gyakorlati alkalmazhatósága javítandó ("bonyolult hirdetnyminták", "túlbonyolított űrlapok").	10	1,00	,000
Valid N (listwise)	10		

4.3.2. A SZEKUNDER KUTATÁSI MÓDSZEREK

Ahogy Boncz Imre (Bonz, 2015.) is kiemeli a szekunder kutatás esetében a feldolgozni kívánt adatok más forrásból származnak, melyek elsősorban nem kutatási céllal kerültek meghatározásra (Lehota, 2001.).

Az adatok összegyűjtése, a szakirodalmi és egyéb források összegyűjtése, az empirikus kutatásaim és tapasztalataim szintetizálása során nem csak a közigazgatás- és jogtudomány, hanem számos más jogterület kutatási módszertanát is alkalmaztam, így különösen a gazdaságtudományok, a szociológia, a pszichológia, a menedzsmenttudományok eredményeit is.

A szekunder kutatásaim során az alábbi módszereket alkalmaztam:

Ad a) A kvantitatív kutatásaim során számszerű adatokkal alátámasztott eredményeket elemeztem a kutatási hipotézisek igazolására. Részletes adatelemzést végeztem a Közbeszerzési Hatóság által közzétett hivatalos statisztikai adatbázisok vizsgálata,²⁶ illetve a Központi Statisztikai Hivatal statisztikai adatbázisainak elemzése útján. Ehelyütt szeretném kiemelni, hogy az értekezés elkészítése és véglegesítése során természetesen a legfrissebb, közbeszerzésekre vonatkozó statisztikai adatok felhasználására törekedtem. Tekintettel arra,

²⁶ <https://www.kozbeszerzes.hu/statisztika/>

hogy az értekezés véglegesítésekor a Közbeszerzési Hatóság 2022. évre vonatkozó éves beszámolója még nem készült el, nem került elfogadásra és publikálásra, a jelen értekezéshez a Hatóság legfrissebb, 2021. évre vonatkozó országgyűlési beszámolóját, illetve a 2022. évre vonatkozó gyorsjelentését vettem alapul.

Figyelemmel arra, hogy ezek az eredmények gyakorta csak a felszínen megjelenő információk rögzítésére alkalmasak, a kutatási terv összeállítás során is törekedtem arra, hogy a kvantitatív módszerek eredményeihez kvalitatív elemzések eredményeit is feldolgozhassam. A kvalitatív kutatási módszerek ugyanis támogatják a kutatás, a jelenségek minőségi megismerését vélemények, attitűdök, álláspontok összegyűjtését.

Ad b) Az már itt leszögezhető, hogy a közbeszerzések joga Magyarországon igen aprólékosan szabályozott. Egyes területeken már-már a túlszabályozottság is felvetődik, azonban a szabályozási tárgyak tekintetében számos esetben uniós normatív szabályok implementálása készíti a hazai jogalkotót is a közbeszerzési jogalkotásra. Mindezt csak azért szerettem volna kiemelni, mert elkerülhetetlen, hogy a kutatási tématerület kapcsán megvizsgáljam azokat a *főbb jogforrásokat* is, amelyek a közbeszerzési ellenőrzések szempontjából irányadóak. Itt szeretnék utalni arra is, hogy a közbeszerzési jog területén igen kiterjedt egyéb jogi szabályozók is jelen vannak („soft law” jogforrások). Ezek közül elsődlegesen a hazai Közbeszerzési Hatóság elnöke által kibocsátott elnöki tájékoztatók, illetve a Hatóság keretében működő Tanács útmutatói relevánsak. Ezek rendeltetése a joggyakorlat támogatása, ezért ezek feldolgozása és integrálása szintén sajátos elemző munkát igényel.

Ad c) A fentiekhez kapcsolódóan kutatásaim során *jogtörténeti elemzés* keretében megvizsgáltam, hogy a hazai jogtörténetben akadnak-e olyan, adott esetben kifejezetten a közbeszerzések – vagy történeti szóhasználattal élve a „közszállítások” – ellenőrzésére irányuló megoldások, gyakorlatok, amelyek tapasztalatai felhasználhatók a jelenlegi közbeszerzési ellenőrzési rendszer fejlesztése során. Ennek során abból indultam ki, hogy a közbeszerzések joga Magyarországon immár közel kétszáz éves múltta tekint vissza, és ebből következően megalapozottan feltételezhető, hogy a mindenkori gazdaságpolitika – kiemelkedő gazdasági jelentősége okán – nem hagyta teljes mértékben figyelmen kívül a közszállítások ügyét.

Ad d) Szintén itt érdemes megemlíteni, hogy a közbeszerzések területén kiemelt jelentőséggel bírnak a *Közbeszerzési Döntőbizottság döntései, valamint a bírósági felülvizsgálat eredményeként megszülető bírósági, alkotmánybírósági esetjog* is. Ehhez számos Európai Bíróságtól származó döntés is csatlakoztatható. Ennek megfelelően szisztematikusan áttekintettem az újabb – ún. második generációs – uniós közbeszerzési irányelvek hatályba lépését követően – 2014-től – az Európai Unió Bíróságának hivatalos honlapján²⁷ elérhető kilencvenegy közbeszerzési tárgyú ítélet közel száz dokumentumát, illetve négyszázhuszonnégy végzéssel záruló ügy közel ötszáz dokumentumát.

Hasonlóképpen megvizsgáltam a Közbeszerzési Döntőbizottság hasonló időszakban született közel kétszáz döntését is.

Ad e) A jelen értekezésben bemutatott vizsgálatához alapot egyrészt a korábbi és a jelenlegi ellenőrzési rendszerek működésének beható vizsgálatával, összehasonlításával, illetve a vonatkozó működési tapasztalatok elemzésével, másrészt az ellenőrzési intézményrendszer szereplőire vonatkozó jogszabályok tanulmányozása és elemzése révén, harmadrészt más uniós tagállamok közbeszerzési intézményrendszerének vizsgálata alapján lehet teremteni.

Ennek során nagyon hasznos lenne továbbá akár a hazai, akár más európai uniós tagállamok által alkalmazott ellenőrzési rendszerek leírását, illetve problémáit részletező, az Európai Bizottság által az adott tagállamra vonatkozóan készített, úgynevezett *audit jelentések* áttekintése. Tekintettel azonban arra, hogy ezek a jelentések nem nyilvánosak, azok beszerzése és vizsgálata komoly akadályokba ütközik még Magyarországon is, ezért jelen értekezésben ezek bemutatását és elemzését mellőzöm. Ugyanakkor azt érdemes már itt megemlíteni, hogy ezeknek az ellenőrzéseknek számos eredménye integrálódik a hazai joggyakorlatba, hiszen például az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság delegáltja részt vesz a Közbeszerzési Hatóság Tanácsának bizottsági munkájában.

Ad f) A *szakirodalom kutatáshoz* elsődlegesen az Akadémiai Journals Collection, a JSTOR, a ScienceDirect, a Springerlink, a Web of Science, a ResearchGate, a Business Source Complete (EBSCO), az MTA-MTMT, illetve a Scopus adatbázisokat használtam.

²⁷ <https://curia.europa.eu/>

A kutatási tervem számos ponton formálódott, kiegészült az elmúlt évek kutatási időszaka alatt. Ennek egyrészt az az oka, hogy az ellenőrzési folyamat gondolati modellezése rávilágított számos problémára, másrészt időközben közel két tucatszor változtak – kisebb vagy nagyobb mértékben – az ellenőrzésre vonatkozó szabályok.

A kutatási tervezés során kimunkált kutatási módszertanoktól az alábbi eredmények és ismeretek megszerzését várom:

- a korábbi és a jelenlegi hazai ellenőrzési rendszerek, valamint más uniós tagállamok közbeszerzési intézményrendszerének vizsgálata alapján annak megállapítását, hogy a vizsgált ellenőrzési rendszerek mely elemeit érdemes átvenni, illetve felhasználni a hazai ellenőrzési rendszer kereteinek kialakítása, megújítása során, másrészt, hogy ennek során milyen gyakorlati problémák merülhetnek fel, amelyekre a rendszer reformja során figyelemmel kell lenni, illetve amelyeket meg kell oldani;
- a kialakításra kerülő rendszernek a felhasználók, érintettek szempontjából – mind az ajánlatkérői oldal („klasszikus” ajánlatkérők, támogatók, kedvezményezettek stb.), mind az ajánlattevői oldal (gazdasági szereplők) részéről – milyen elvárásokat kell kielégítenie; valamint hogy
- a rendszer hatékonysága milyen direkt és indirekt eszközökkel fokozható, azaz miként oldható fel az egyes intézményrendszeri szereplők közötti eltérő jogértelmezés problematikája, valamint a közbeszerzések megvalósításának gyorsítása.

4.3.3. AZ IRODALOMKUTATÁS ÖSSZEFOGLALÁSA

Ahogy az az előző alfejezetben is jeleztem a szakirodalom feltárása során a szisztematikus irodalomkutatás módszerét alkalmaztam (systematic literature review). Ennek során áttekintettem

ad a) a nemzetközi közbeszerzési, illetve

ad b) a hazai közbeszerzési szakirodalmi forrásokat.

Ad a) A nemzetközi szakirodalom felkutatása: a nemzetközi közbeszerzési szakirodalom ellenőrzéssel foglalkozó szegmensének feltérképezéséhez mindenek előtt vizsgálat alá vontam a tárgykörben megjelent szakirodalmi forrásokat azok származási országa és nyelve szerint.

Mint a legtöbb tudományterületen, itt is azzal szembesültem, hogy a tudományometriai szempontból releváns források angol nyelven állnak rendelkezésre legfőképpen, ezért nem vizsgáltam kifejezetten az egyes államok jogi szakirodalmának közbeszerzési ellenőrzési aspektusait az adott állam nyelvén, hanem kizárólag az angol nyelvű adatbázisokat igyekeztem feltérképezni. Első körben tíz olyan adatbázist találtam, amelyben a keresési találatok hoztak közbeszerzési témákat, azonban ezek szűrőpróba szerű áttekintését követően világossá vált, hogy szükséges az adatbázisok körének lényeges leszűkítése. Így az adatbázisok redukálása eredményeként az ISI Web of Science adatbázisra (WoS), a Business Source Complete-ra (EBSCO), valamint a ScieceDirect adatbázisokra esett a választásom. A választásom azért esett ezekre az adatbázisokra, mert a közbeszerzési szakirodalom tekintetében ezek az adatbázisok hozták a legtöbb eredményt. A vizsgálat során csak a lektorált folyóiratcikkeket vizsgáltam. A kibocsátási intervallumokat szintén csökkentettem az elmúlt tíz évre visszamenőleg.

Az adatokat kétszintű kulcsszó-formulációval gyűjtöttem, minden szinten az „AND” karakterlánc-összekötővel, a szintek között pedig az „OR” összekötővel. Először a „(„közbeszerzés*”) VAGY („közbeszerzés*”) VAGY („közmegrendelés*”) VAGY („közszerződés*”) VAGY („közigazgatás” ÉS ellenőrzés*) VAGY („közbeszerzés*” ÉS ellenőrzés*) VAGY („közbeszerzés” ÉS hatékonyság*) VAGY („közbeszerzések” ÉS „állami kontroll*”) keresési karakterláncot használva kerestem cikkeket (angol nyelven).

A kutatások során kerestem a kulcsszavakat a cikk címében, a kulcsszólistában és az absztraktban is. Sajnos a közbeszerzési szakirodalom gyakran alkalmazza az „ellenőrzés” kifejezést úgy, hogy tartalmilag nem ellenőrzésről, hanem felügyeletről szólnak az írások, vagy a másik gyakori eredmény a pénzügyi-számviteli jellegű ellenőrzések megjelenése a tanulmányokban.

Az említett adatbázisok nyújtotta keresési lehetőségeket kiegészítettem manuális szakirodalom kutatással is.

Ugyanakkor a kutatás során nem csak a narratív áttekintést végeztem el, hanem tartalomelemzésen alapuló szakirodalmi áttekintést is alkalmaztam. Végül a 2021. májusában lefolytatott adatelemzésem százhetven olyan tanulmányt eredményezett, amely valóban közbeszerzési (és nem beszerzés), állami (és nem egyéb) ellenőrzési kérdésköröket vizsgált társadalomtudományi (és nem más) aspektusból.

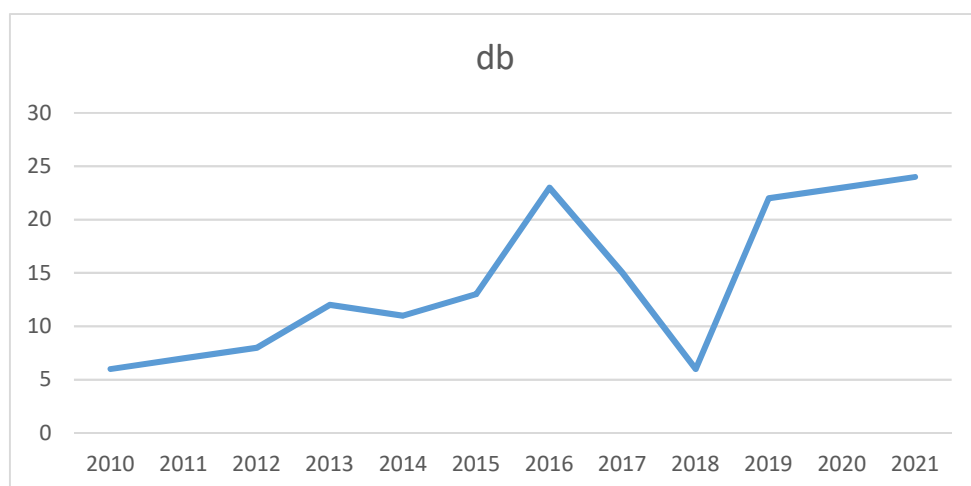
Itt jegyezném meg, hogy a szakirodalom kutatási folyamatot a fenti vizsgálat lezárásával nem fejeztem be, hanem nyitva az új közbeszerzési kérdések felé, 2022-ben már kiterjesztettebb fókuszvizsgálatokat folytattam: így az ellenőrzés területét összekapcsoltam a fenntartható, innovatív és körforgásos közbeszerzés kutatási tématerületeivel. Ezekben a témakörökben számos tanulmányom is megjelent.

Az nemzetközi szakirodalom vizsgálata során a felmérések azt az eredményt hozták, hogy a közbeszerzési ellenőrzés, mint állami kontrollmechanizmus és annak hatékonysága kisebb mértékben jelenik csak meg a közbeszerzési szakirodalomban. Ennek az az oka, hogy a legtöbb szerző a közbeszerzésekre úgy tekint – helyesen –, mint egy szerződéskötést megelőző eljárásra. Ez a kvázi megelőző eljárás és az arra épülő szerződéskötési folyamat – az uniós szabályozási kereteket implementáló – tagállami jogokban egymástól eltérő jogvédelmi mechanizmusokkal van körbe bástyázva. Mivel az értekezésem témája nem ez a közigazgatási illetve bírói jogvédelem, ezért a szakirodalmi kutatások során mellőztem azoknak a műveknek az elemzését, amelyek a különböző (közigazgatási és polgári jogi) igényérvényesítésre fókuszáltak.

A kutatásaim során megállapítottam, hogy a közbeszerzések ellenőrzését és hatékonyságát érintő nemzetközi szakirodalom – a fentiekben vázolt vizsgálati korlátok között – az alábbi 6. ábrán bemutatottak szerint alakult 2010. és 2021. között:

6. ábra

A közbeszerzések ellenőrzését és hatékonyságát érintő szakirodalom 2010-2021 között



Forrás: Saját szerkesztés

A szakirodalmi források a *közbeszerzések hatékonysága* (Dal Molin-Previtali, 2019.; Aschhoff-Sofka, 2009.; Hansen-Hermis, 2021.; Wontner-Walker-Harris-Lynch, 2020.; Murray, 2009.; Mélon-Spruk, 2020.; Wooten-Donohue-Fry-Whitcomb, 2020.; Farrell-Sunindijo, 2020.; Shaw, 2013.; Marinelli-Antoniou, 2020.; Kuitert-Volker-Hermans, 2019.; Wondimu-Hosseini-Lohne-Laedre, 2018.; Kumar-Nair-Piecha, 2015.; Pihlajama-Merisalo, 2021.; Wang-Zhang-Liu, 2020.; Bleda-Chicot, 2020.; Schiele, 2005.; Hunsaker, 2009.), és a *korruptió*s kérdések kapcsán (Gnoffo, 2021.; Mélon-Spruk, 2020.) említik elsősorban a közbeszerzések ellenőrzésének kérdését, de mindösszesen a tanulmányok 5%-ában.

Ezek a tanulmányok az alábbi, 7. ábrán bemutatott folyóiratokban jelentek meg legnagyobb számban:

7. ábra

A közbeszerzések kontrollmechanizmusával foglalkozó folyóiratok

A folyóirat megnevezése
1. Journal of Public Procurement
2. Journal of Purchasing and Supply Management
3. Journal of Cleaner Production
4. International Journal of Public Sector Management
5. Public Administration

Forrás: Saját szerkesztés

Mindebből azonban nem szabad levonnunk azt a következtetést, hogy a közbeszerzések ellenőrzésének mechanizmusai ne lennének fontosak. Sőt, azt gondolom, hogy a közbeszerzési eljárások szabályosságának biztosítására létrehozott uniós és tagállami eszközrendszer szükségszerűen az eljárások hatékonyságának, jogszerűségének és a verseny tisztaságának garanciái.

Nem véletlen tehát, hogy ha megvizsgáljuk a közbeszerzési szakirodalomnak ezt a szegmensét, akkor már sokkal szélesebb körben találkozunk például a versenyjogi ellenőrzések

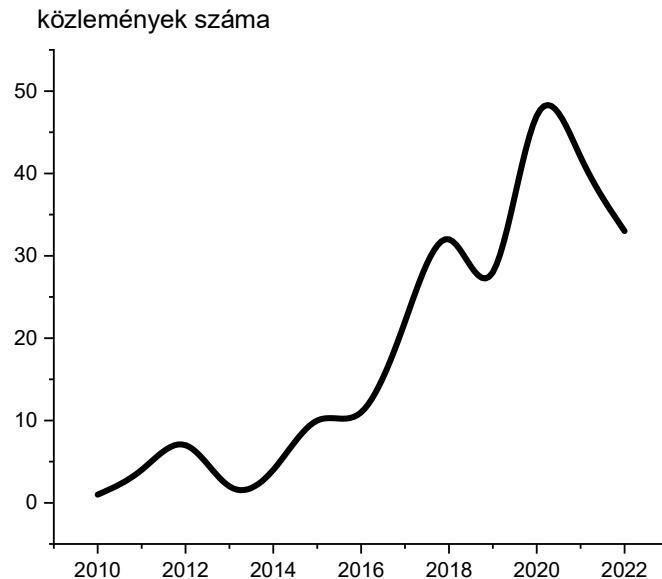
(pl. Gherghine, 2015.; Drijber, 2009.; Graells, 2015.; Bovis, 2016.), a különböző közigazgatási jellegű (köz)pénzügyi ellenőrzések, vagy éppen a bírósági perek szakirodalmi feldolgozásával nemzetközi szinten is (pl. Rendon, 2015.; Tan, 2013.; Rendon, 2018.).

A fenti előzményeket követően 2023. januárjában a nemzetközi szakirodalom felkutatása érdekében újabb, szoftveres irodalomkutatást végeztem. A szakirodalom feldolgozásával kapcsolatos tevékenységet ezúttal az egyik legnagyobb és egyértelműen jó minőségűnek tekintett (Cavacini, 2015.) meta adatbázis, a Web of Science segítségével kezdtem meg. Az adatbázisból történő lekérdezés a TS = (((“public procurement”) OR (“public procurement”)) AND (“audit*”) OR (“control”))) keresőkifejezéssel történt. Az adatok elemzéséhez a Bibliometrix és a Vos Viewer szoftvereket használtam.

A közlemények számának időbeli változását elemezve megállapítható, hogy 2010-es évek előtt gyakorlatilag nem vizsgálták a közbeszerzés ellenőrzésével kapcsolatos kérdéseket tudományos igénnyel, évente legfeljebb egy-egy cikk jelent meg a témakörből, később azonban erőteljes növekedés volt tapasztalható és 2018-ban már több mint 30 cikk látott napvilágot. A növekedés dinamikáját a COVID-19 járványhelyzet nyilvánvalóan visszavetette ugyan, de egyértelműen látható az alábbi, 8. ábrán bemutatott diagram alapján, hogy a témakör iránti nemzetközi érdeklődés folyamatosan nő.

8. ábra

A közbeszerzések ellenőrzésével kapcsolatos tudományos közlemények számának változása



Forrás: Web of Science alapján végzett saját számítás és vizualizáció

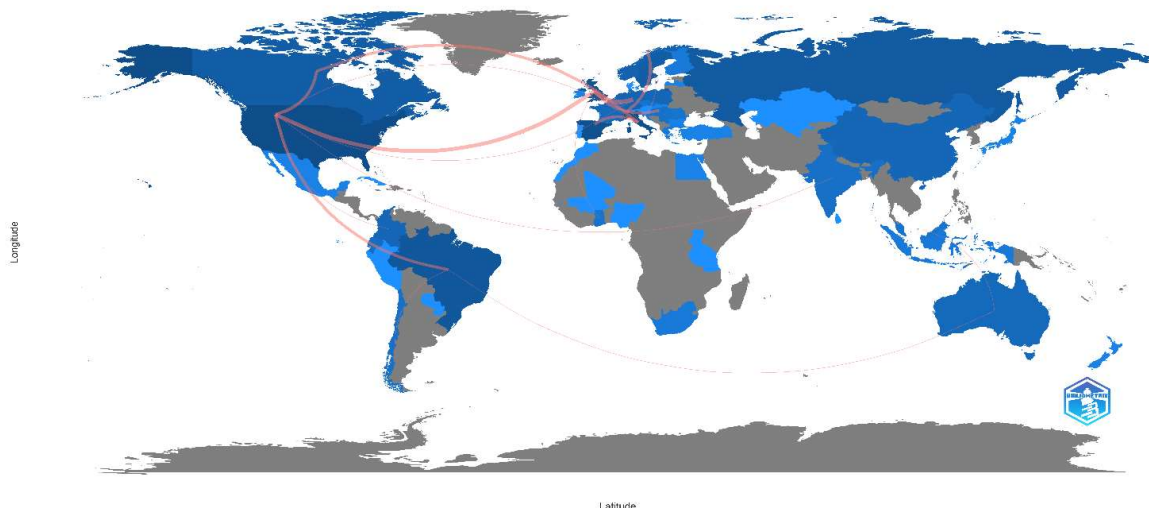
A keresőkifejezés alapján összesen 266 dokumentumot találtam melynek összesen 683 szerzője volt. A témakör komplexitását jól mutatja, hogy a dokumentumok jelentős hányada szerzői kollektíva közreműködésével készült, az egy dokumentumra jutó szerzők száma 2,7 fő, a dokumentumok összesen 10190 hivatkozást tartalmaztak. Ebből adódóan megállapítható, hogy viszonylag jelentős statisztikai adatsokaság állt rendelkezésemre a vizsgálatok elvégzéséhez. Az egyes országok tudományos teljesítményét a levelező szerző affiliációjának nemzeti besorolása alapján végeztem el. Megállapítottam, hogy a kutatásában legaktívabbak az olasz, spanyol, amerikai és brazil szerzők. A közép- és kelet európai országok megjelenése a vizsgált adatbázisban marginális.

A témakör kutatásában elsősorban az amerikai, nyugat-európai, kanadai és brazil kutatási együttműködések dominálnak. Ez jól látható az alábbi 9. ábrából. Az ábrában a különböző országok kitöltőszín-árnyalata arányos a publikációs intenzitással, az egyes országokat összekötő piros színnel jelölt vonalak vastagsága pedig a társszerzőséggel miert kollaborációk számával.

9. ábra

A téma kutatásának intenzitása és hálózatai

Country Collaboration Map



Forrás: Web of Science alapján végzett saját számítás és vizualizáció

Vizsgálataim során a Vos viewer program segítségével továbbá arra kerestem választ, hogy az egyes kutatások milyen főbb gondolati irányokba rendezhetők, ki lehet-e mutatni, és ha igen akkor milyen alapvető kutatási irányokat. Vizsgálataim eszköze a szemantikus klaszterelemzés volt, mely a különböző kulcsszavak együttes előfordulása alapján képezett klasztereket az egyes koncepciók között. A kutatás eredményeit a 10. számú ábra mutatja be.

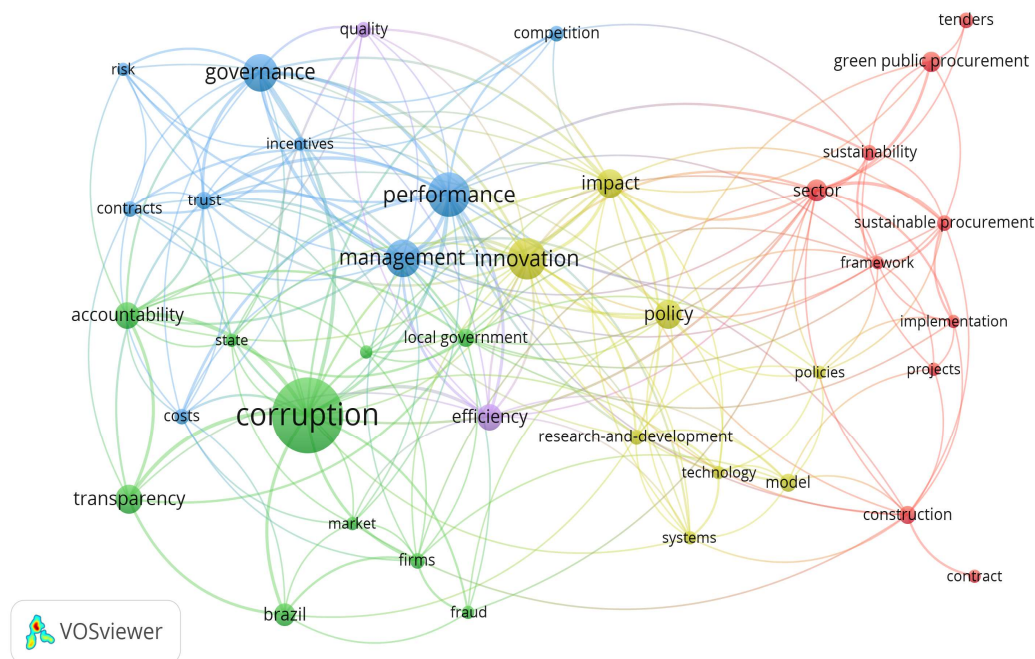
Az ábrából jól látható, hogy a vizsgált problémakör öt részterületre bomlik, az egyes részterületek relatív jelentősége eltér egymástól. Az ábrán bemutatott két dimenzió geometriai elhelyezkedése, az egyes csomópontok egymáshoz viszonyított helyzete, a különböző csomópontok és klaszterek hasonlóságát, illetve különbséget világítja meg. Az ábrát elemezve jól látható, hogy a jobb szélén elhelyezkedő fogalomkör alapvetően a „zöld közbeszerzéshez”, illetve a közbeszerzési eljárások és a fenntarthatósági megfontolások közötti összefüggések tanulmányozásához kapcsolódik. Az ábra bal alsó részében elhelyezkedő, zölddel jelzett csomópontok olyan klaszterbe tartoznak melynek központi kérdése a korrupció visszaszorítása, a transzparencia és az elszámoltathóság növelése. Érdekes módon ebben a klaszterben Brazília az országok közül nevesítésre is került. Az előző, „korrupcióellenes” klaszterhez kapcsolódik a kék színnel jelzett klaszter, mely az innováció a működési hatékonyság növelését, valamint a kormányzati működés optimalizálásának lehetőségeit és korlátait vizsgálja. Ebbe a körbe

tartozik a versenyszabályozás és a versenypolitika összefüggéseinek elemzése is. Az ábra közepén elhelyezkedő, okkersárga színnel jelzett klaszter azon kutatási irányokat jelzik, melyek a közbeszerzések hatásmechanizmusát az innovációra és a kutatás-fejlesztésre koncentrálnak. Két két fogalom, a hatékonyság és a minőség tartozik az ötödik, lila színnel jelzett klaszterbe.

Az ábra elemzéséből jól látható továbbá, hogy a klaszterelemzés szemléletesen alkalmas arra hogy meghatározza a közbeszerzésekkel kapcsolatos ellenőrzési vizsgálatok kutatásának főbb irányait: (1) a korrupció visszaszorítására alkalmas kormányzati működés optimalizálását; (2) a kormányzati eljárások optimalizálásának lehetőségeit, (3) a közbeszerzések és az innováció, valamint a kutatások viszonyát, (4) a hatékonyság és a minőség javításának kérdését, valamint (5) a közbeszerzések lehetőségeit a fenntarthatóság javításában.

10. ábra

A közbeszerzések ellenőrzésével kapcsolatos vizsgálatok főbb irányai



Forrás: Web of Science alapján végzett saját számítás és vizualizáció

Ad b) A hazai közbeszerzési szakirodalom tekintetében hasonló megállapításokra juthatunk: az általános kommentár jellegű művek végigkísérik a közbeszerzési törvényünk nagyon módosítási hullámait (pl. Boros-Tátrai, 2011.; Dezső, 2016.; Patay, 2016.; Dezső, 2021.).

Ugyanakkor számos szerző foglalkozik a nemzetközi szakirodalom esetében leírtakhoz hasonlóan a közbeszerzések egyes jogintézményeinek jogvédelmi garanciával. Egyes hazai szakirodalmi szerzők a közbeszerzések jogszerűségét és hatékonyságát a közbeszerzési szerződések (Auer, 2018.; Gyulai-Schmidt, 2015.; Kéri-Várhomoki, 2022.; Juhász, 2012.), az egyes a felelősségi szabályok (Juhász, 2017.), a verseny tisztasága (Juhász, 2010.; Dezső, 2010.; Boros-Courrier-Temesi, 2012.), a hatékonyság (Tátrai, 2010.; Pulay, 2020.), a közpénzügyi ellenőrzési mechanizmusok (Török-Györffy-Hernádi, 2007.; Lakner, 2017.; Vértessy-Maiyalehné, 2010.; Báger-Lentner, 2017., Boros, 2019., Lapsánszki-Boros, 2021.), korrupció (Tóth-Hajdú, 2016.; Báger, 2011.; Papnek, 2010.; Pulay, 2014.; Gregóczki-Barna-Kovács-Kugler-Puskás, 2018.), illetve a jogorvoslatok (Boros-Kovács, 2017.; Boros, 2020.) oldalról vizsgálja – csak a legjelentősebbeket kiemelve.

Az ellenőrzésekkel foglalkozó hazai szakirodalom egy része a kormányzati komplex ellenőrzések (pl. Domonkos-Pulay-Pályi-Németh-Mészáros, 2016.; Pulay-Lucza, 2018.; Boros-Gergő-Bándi-Kocsis-Hajdic-Szólik, 2018.), illetőleg a támogatáspolitiká (Gonda-Varga-Várhomoki, 2022.; Nyikos- Rottenbacher-Soós-Tas-Várhomoki-Velikovszki, 2019.) keretében vizsgálja a közpénzügyi ellenőrzéseket.

Természetesen a közbeszerzések ellenőrzése a gyakorlati szakemberek érdeklődésének is folyamatos homlokterében áll. Ezért jónéhány tanulmányt találhatunk a Közbeszerzési Hatóság által korábban alapított Közbeszerzési Szemlében, illetve a jelenleg kiadott Közbeszerzési Értesítő Pluszban is.

Emellett ismeretesek olyan specifikusabb írások is, amelyek a közbeszerzések vagy a közbeszerzési ellenőrzési kérdések egy-egy kisebb szegmensével foglalkoznak, így például a hirdetmények ellenőrzésével (Pfeffer, 2012.), vagy a közbeszerzési szerződések módosításával összefüggő ellenőrzéssel (Tarkó, 2018.; Boros-Tátrai, 2020.)

A hazai szakirodalmi források közül kiemelendő Glavanits Judit írása (Glavanits, 2021.), amelyben a szerző elemzi a támogatásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzését és maga is az egységes (a Közbeszerzési Hatóság által gyakorolt) ellenőrzési hatáskör-telepítési megoldást támogatja. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a szétaprózódott, fragmentált ellenőrzési hatáskörgyakorlást magam is egy alapvető hatékonyságcsökkenő tényezőként azonosítottam.

Szintén kiemelendő a Közbeszerzési Hatóság munkatársai által a Nemzeti Közszolgálati Egyetem továbbképzéseire írt, a Közbeszerzések ellenőrzése című tankönyv (Bakos-Berethalmi-Kugler-Lipták-Végh-Berta, 2022.) is, amely átfogóan tekinti át a közbeszerzési ellenőrzés valamennyi aspektusát.

4.4. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A jelen fejezetben bemutatottak – lényegében az ezt megelőző fejezetekkel együtt – elsődlegesen a soron következő fejezetek előkészítő, gondolatébresztő megállapításait foglalják össze.

Az bizonyos, hogy a téma komplexitásába már ezen fejezetek áttekintése után betekintést nyerhet az Olvasó. A közbeszerzések folyamata maga is ötvözi a magánjogi és a közjogi elemeket. Ebből adódóan a közbeszerzési ellenőrzés, mint olyan maga is egy sajátos ellenőrzési tevékenységnek tekinthető, amely *(a)* szervezeti szempontból több közigazgatási szervnél koncentrálódik, amelyek *(b)* eltérő tudományterületek jogforrásain nyugvó, *(c)* eltérő eljárásrendi szabályok mentén, *(d)* különböző szankciók alkalmazása mellett különböző típusú ellenőrzések halmaza.

Ez az összetettség számos forrásból eredeztethető. Hogy csak a legfontosabbakat említsem, ide sorolható a közbeszerzési eljárások során odaítélésre kerülő közpénz államháztartási jellege, a közbeszerzések során a (belső) piaci verseny tisztaságának biztosítása, a közbeszerzési szabályosság és a – többnyire – közfeladat ellátási céllal megfogalmazott közbeszerzési eljárási szerződés megfelelő teljesítésének az igénye.

Ez a kérdés többszemponútú megítélését is maga után vonja egyúttal, amely a szakirodalom vizsgálata során is bizonyosságot nyert: számos tanulmány foglalkozik a közbeszerzésekkel, azon belül is annak hatékonyságával és az állami kontrollmechanizmusával meglehetősen széles vizsgálati spektrumon, azonban átfogóan a közbeszerzési ellenőrzések rendszerét a Kbt.-hez íródott egy-egy kommentártól (különösebb Boros-Tátrai, 2011.) és a témában született tankönyvtől (Bakos et. al., 2022.) eltekintve, közigazgatási szempontból, tudományos jelleggel mindeddig a hazai kutatók nem dolgozták fel.

Ezért is remélem, hogy a dolgozat számos újdonságot jelent majd a területtel foglalkozó szakemberek számára.

5. A KÖZBESZERZÉSI ELLENŐRZÉS JOGINTÉZMÉNYÉNEK KIALAKULÁSA A JOGTÖRTÉNI FORRÁSOK TÜKRÉBEN

„A történelemben ráismerhetünk a jelenre, és ebből a ráismerésből tanulságokat vonhatunk le.”

(Timothy D. Snyder)

5.1. A KÖZMEGRENDELÉSEK, KÖZSZÁLLÍTÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI A POLGÁRI ÁLLAMSZERVEZET KIALAKULÁSÁIG

A közbeszerzési jog, a közbeszerzési eljárások, azaz az állami beszerzések jogi szabályozása nem a modernkori jogtudomány szüleménye. Noha a jogterület elnevezése az egyes időszakokban jelentős eltérést mutat, az egyes szabályozók célja változatlan maradt: az állam beszerzéseinek szabályozott, ellenőrzött rendben tartása. A jogtörténeti áttekintésre azért is van szükség, hogy lássuk, a közbeszerzési jog nem előzmények nélküli a magyar jogtörténetben, hanem ennek is, mint számtalan más jogágnak megvannak a maga jogtörténeti gyökerei és hagyományai.

A közbeszerzések jogi szabályozására visszatekintve azt tapasztalhatjuk, hogy bár az udvari szállításokat minden korban szabályozták az uralkodók, magának a klasszikus értelemben vett közbeszerzésnek, a közbeszerzési jognak a kialakulása a polgári kor időszakára tehető, és alapvetően az állandó hadseregek felállításához és a hadiszállítások megszervezéséhez köthető.

A polgári korszakot megelőzően az állami beszerzéseket nem szabályozták külön, az udvari szállítások tekintetében a szokásjogon alapuló, természetes javakban történő ellátási rend volt jellemző. Ezzel együtt érdemes megemlíteni, hogy az ókori Rómában a versenytárgyalás bevett gyakorlat volt a középítkezések során, ahol is az adott középítkezési munkát a fórumokon tartott nyilvános szóbeli licitálás során ítélték oda a legkedvezőbb ajánlatot tevő vállalkozónak.

Ehhez képest – a közbeszerzési jog szempontjából mindenképpen – visszalépést jelentett a középkori, szokásjogon alapuló rendszer. Az állami gazdaságirányítás központja a középkorban jellemzően a kincstár (*fiscus*) volt, amelyet megillettek az úgynevezett *regálék*, azaz a felségjogon szerzett bevételek. Az udvari szállítások, kvázi a közbeszerzések jogi szabályozása ilyen környezetben szükségtelen volt, viszont ekkorra tehető a közbeszerzéssel rokon jogterületnek, a koncesszió kialakulása.²⁸ A koncesszió előképei a regálék kezelésének „kiszervezésében” és törvényi szabályozásában jelentek meg. Az 1222. évi Aranybulla XXIV. törvénycikke például tartalmazta, hogy a sóregálé kezelői kizárólag hazai nemesek lehetnek. Az 1224-ben kiadott Diploma Andreanum pedig például már arról rendelkezett, hogy a dél-erdélyi német hospeseket milyen haderő felszerelési kötelezettség terheli a király hadakozásai során. Ezt követően az 1231. évi VIII. törvénycikk már azt is előírta, hogy csak méltányos és igazságos ár megfizetése után lehet elfogadni bármit is az udvar részéről, legyen szó akár háborús elszállásolásról, akár más udvari szállításról. A sorozatos háborúk és a hadi kiadások ebből következő folyamatos emelkedése vezetett később az ún. *hadiadó* bevezetéséhez. Az 1435. évi (I.) II. törvénycikk például rögzítette, hogy a nemeseknek „*minden harminczhárom jobbágy után egy jól felfegyverzett lovast kell hadba küldeni (...) A kiknek pedig harminczhárom jobbágnál kevesebbjük van, azoknak saját jobbágyaikat mások jobbágyaival kell egybekötni s összesíteni akképen, hogy mindnyájuknak minden harminczhárom jobbágyából mindenkor egy, a föntebbi módon felfegyverzett és felszerelt tegzest küldjenek a közönséges hadjáratokra.*”

A háborús beszerzések, utánpótlás szervezése lényegében ily módon eshetőleges maradt egészen 1715-ig, amikor is sor került az állandó hadsereg felállítására. Az állandó hadsereg állandó ellátmányt igényelt, amelynek megszervezése a Habsburg Udvari Tanács alatt működő hadbiztosság különböző szakosított intézményeinek feladata volt (Fribiczter et. al., 2004.).

A mai, modern értelemben vett közbeszerzési eljárások közvetlen előzményei a XIX. század végén alakultak ki. Colbert francia pénzügyminiszter ugyan már a XVII. században bevezette a közszállítások vállalkozásba adása során a versenytárgyalás intézményét, a konkrét jogi szabályozásra azonban 1833-ig várni kellett. Ehhez hasonlóan Magyarországon is a XIX.

²⁸ Az Európai Unió jogalkotó szervei által 2014. tavaszán elfogadott új közbeszerzési irányelvek körében a közbeszerzési koncessziók önálló irányelvi szabályozást kaptak, amelyekre lényegében a közbeszerzési szabályokat kell alkalmazni. [Lásd a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet, valamint, a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet.]

század elején került sor először a nyilvános licitáció alkalmazására, amikor is Debrecen városi tanácsa a Hortobágyon épülő kilencnyílású kőhíd kőműves munkáit nyilvános licitáció útján ítélte oda, miután három debreceni építőmestert felszólított, hogy terveket és költségvetést készítsenek (Halkovics, 1998., p. 627.).

A XIX. század végén és a XX. század elején Magyarországon a közbeszerzési jog terén már olyan fejlett rendszerrel találkozunk, amely bármely más európai állam szabályrendszerével összevetve megállja a helyét. Ez a szabályrendszer nem csak az említett időszak kirobbanó ipari fejlődésének egyik alapkövét jelentette, hanem mind a mai napig meghatározza közbeszerzési rendszerünket, és amelyben a közbeszerzési eljárások lefolytatásának ma alkalmazott szabályai is visszaköszönnek.

A magyar gazdaság kulcskérdése a XIX. század végén, XX. század elején az iparfejlesztés támogatása volt. Ennek megfelelően a közszállítások szabályozása is elsősorban az iparfejlesztés meggyorsítására, és ennek keretében a hazai vállalatok támogatására, a kezdetben hiányzó gyáripár kifejlesztésére, végül a háziipari vállalatok és a kisipar támogatására irányult. Ez az 1880-as évektől induló folyamat lényegében a második világháború kirobbanásáig tartott, melynek eredményeként születtek meg az úgynevezett *iparpártoló törvények* (Halkovics, 1998., p. 625.). Ennek keretében az állam a vállalkozásokat közvetlen segélyekkel, adómentességgel, különböző nyersanyagokhoz kapcsolódó kedvezményekkel, valamint a közszállításoknak a hazai ipar részére történő fenntartásával támogatta. A folyamat során a közbeszerzésnek, mint jogintézménynek az első megjelenése *az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvényben* volt tetten érhető, melynek 38. §-a kimondta „*Szerződésnek, egyezménynek az állam nevében való megkötése, vagy azokat pótló ajánlatok elfogadása, illetve szerződések vagy egyezmények jogerejével bíró jegyzőkönyvek megállapítása nyilvános verseny útján történik*”, de e folyamatnak alapvető elemét képezte *a hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk*, illetve *az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk*, valamint az ezekhez kapcsolódó úgynevezett *Közszállítási Szabályzatok* is.

Ahogy Magyar Zoltán is kiemeli a Magyar Közigazgatás című művében „*Magyarországon az anyagbeszerzésre vonatkozó első törvényes szabályozás az állami számvitelről szóló 1897. t.-c. 38. §-ában található: „Szerződésnek, egyezménynek az állam nevében való megkötése, vagy azokat pótló ajánlatok elfogadása, illetve szerződések vagy egyezmények jogerejével bíró jegyzőkönyvek megállapítása nyilvános verseny útján történik.*”

(Magyary, 1942., p. 306.). Ezt követően a hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907: III. törvénycikk 14. §-a alapján a kereskedelemügyi miniszter általános,²⁹ a belügyminiszter pedig a törvényhatóságok és községek vonatkozásában közszállítási szabályzatot adott ki. Később a két jogalkotási funkció egyesült és a két említett miniszter együttesen bocsátotta ki a közszállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről szóló 50.000/1934. K. M. számú rendeletet, azaz a Közszállítási Szabályzatot (Halkovics, 1998.).

A hivatkozott jogforrások egymáshoz való viszonya tekintetében kiemelendő, hogy az 1907. évi III. törvénycikk pusztán néhány rendelkezésben határozta meg a közszállítások keretszabályait³⁰, a részletes eljárási szabályok kidolgozása azonban a végrehajtási utasításra maradt.³¹

A végrehajtási utasítás kilenc fejezetben és 72 pontban határozta meg a közbeszerzési eljárások lefolytatásának szabályait. Ezek az eljárási szabályok nagyfokú hasonlóságot mutatnak a ma is alkalmazott közbeszerzési eljárások szabályaival. Terjedelmi okokra

²⁹ A Kossuth Ferenc kereskedelemügyi miniszter által kiadott 1907. évi 55.800 számú utasítás.

³⁰ Az 1907. évi III. törvény közszállításokról szóló II. Fejezete a következő rendelkezéseket tartalmazta: „13. § *Az állam, törvényhatóságok, községek, az ezek által fentartott vagy segélyezett intézetek és intézmények, valamint a közforgalomra berendezett hazai közlekedési vállalatok ipari szükségletei és munkálatai rendszerint a magyar korona országainak ipara révén fedezendő.*

Az állami és közhatalósági megrendelések számlái, a tényleg megtörtént átvétel után, százezer koronát meg nem haladó összegnél a szállítás befejezésétől számított harmincz nap alatt, százezer koronát meghaladó összegnél pedig hatvan nap alatt kifizetendő.

A kereskedelemügyi miniszter a saját főhatósága alatti hatóságoknak, hivataloknak, intézeteknek, intézményeknek és vállalatoknak, más miniszter pedig a hatósága alá tartozó hatóságoknak, hivataloknak, intézeteknek és intézményeknek a kereskedelemügyi miniszter hozzájárulásával egyes indokolt esetekben felmentést adhat.

14. § A közszállításokat és közmunkákat teljesítő ipartelepeket és vállalatokat abból a szempontból, hogy a szállítandó tárgyak hazai anyagokból, hazai ipartelepeken készülnek-e, illetőleg a munkálatok hazai iparosokkal végeztetnek-e, a kereskedelemügyi miniszter ellenőrzi.

Felhatalmaztatik a kereskedelemügyi miniszter, hogy tekintet nélkül az 1897. évi XX. tc. 38. és 39. §-ainak rendelkezéseire, az illető miniszterekkel egyetértőleg rendeleti uton szabályozza a 13. §-ban felsorolt hatóságok, hivatalok, intézetek, intézmények ipari szükségleteinek és munkáinak beszerzését, illetve végeztetését, kiírását, odaitélését, a szerződések kötését és teljesítésük ellenőrzését.

A törvényhatóságokra és községekre vonatkozólag ez irányban a belügyminiszter intézkedik.

15. § A szállításoknál vagy munkáknál tapasztalt beigazolt visszaélés esetén a szállító vagy vállalkozó az illető miniszter által, a kereskedelemügyi miniszter hozzájárulásával végleg vagy meghatározott időre kizárható és ismétlés esetén kizárandó.

Minden kizárásról a kereskedelemügyi miniszter a kizárás kimondásával egyidejűleg a kizárás okának megjelölésével értesítendő, a ki a kizárt szállítókról és vállalkozókról nyilvántartást vezet, s ezt az összes miniszterekkel átiratilag közli.

16. § A 13-15. §-ban felsorolt rendelkezéseknek és elveknek a horvát-szlavonországi országos kormány hatósága alatt álló hatóságok, hivatalok, intézetek és intézmények beszerzéseinél leendő alkalmazásánál az intézkedési jog a bánt illeti meg.”

³¹ A vármegyékre (önkormányzatokra) és a törvényhatósági joggal felruházott városokra vonatkozóan a belügyminiszter 83.000/1907. B.M. számú Közszállítási szabályrendelete vonatkozott, lényegében a közszállítási Szabályzathoz hasonló rendelkezésekkel.

figyelemmel a Közszállítási Szabályzat legfontosabb rendelkezései a 3. mellékletben kerültek összefoglalásra.

A szerződések vállalkozó részéről történő előírás szerű teljesítését szakértők bevonásával ellenőrizték. Az ellenőrzés nemcsak a szerződéses feltételek megtartására terjedt ki, hanem arra is, hogy a vállalkozó a jogszabályokban és a szerződésben előírtaknak megfelelően valóban hazai forrásból származó forrásokat, nyersanyagokat, alapanyagokat használ-e, illetve munkaerőt alkalmaz-e.³² Az előírásokat megsértő vagy kijátszó vállalkozásokat a közszállításokból meghatározott időre vagy véglegesen kizárták.

5.2. A KÖZMEGRENDELÉSEK, KÖZSZÁLLÍTÁSOK SZABÁLYOZÁSA A RENDSZERVÁLTÁS IDŐSZAKÁIG

A közszállítások két világháború közötti szabályait lényegében az 1907. évi szabályrendszer alapozta meg. A régi szabályok azonban az 1930-as évek elejére a gazdasági környezet változása következtében idejétmúlttá váltak, így megújításuk vált szükségessé. Ez vezetett az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvény és a hozzá kapcsolódó végrehajtási jogszabály, a kereskedelemügyi és a belügyminiszter által közös rendeletben kiadott, 50.000/1934. K. M. számú rendelet kiadásához. Az új jogszabályok lényegében a korábbi eljárási rendelkezéseket vették át, azzal, hogy a korábbi szabályok alkalmazása során időközben szerzett gyakorlati tapasztalatok az új szabályrendszerbe beépítésre kerültek, illetve azáltal, hogy a korábbi kettő – egyrészt az állami hatóságokra és intézményekre, másrészt a törvényhatóságokra vonatkozó – végrehajtási utasítást egy egységes szabályzat váltotta fel, lényegében deregulációt is megvalósított.

A szabályozás elvei a jelen esetben is a korábbi modellt követték, amelyben a törvény által meghatározott keretek között a konkrét eljárási szabályokat a végrehajtási rendeletben kiadott közszállítási szabályzat töltötte meg tartalommal.

³² A Kbt. 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerint a Közbeszerzési Hatóság figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapján hatósági ellenőrzés keretében – jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés *c*) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket.

Az 1931. évi XXI. törvény IV. fejezete tartalmazta a „*közszállítási és hazai beszerzés kötelezettsége*” tekintetében előírt keretszabályokat. Ezek körében egyik leglényegesebb szabályként a közszállításra kötelezett szervezetek meghatározását szükséges kiemelni, amely a korábbi szabályokkal ellentétben pontosan és széles körűen határozta meg a törvény kötelezeti körét, az alábbiak szerint:

„18. § *Hazai beszerzésre kötelezettek:*

a) *az állam, törvényhatóságok, községek, az általuk fenntartott vagy támogatott intézetek és intézmények, vállalatok és üzemek, valamint az előbb említettek részvételével létesült intézmények és vállalatok, továbbá a közforgalomra berendezett hazai közlekedési vállalatok és ezeken kívül mindazok a jogi személyek, melyek külön törvény alapján létesültek vagy létesülnek az általuk kifejtett gazdasági tevékenység körében minden szükségletük tekintetében,*

b) *mindazok az ipartelepek és vállalatok, melyek az államtól vagy az a) pontban felsorolt hatóságoktól, intézetektől, intézményektől, vállalatoktól vagy üzemektől, illetőleg az előző pontban meghatározott jogi személyektől szállításokat vagy munkálatokat nyertek el, a szállítási szerződés teljesítésével kapcsolatos szükségleteik tekintetében.*

c) *mindazok a természetes vagy jogi személyek, melyek közigazgatási hatósági engedélyezéstől függő jogosultságot szereznek vagy szereztek, a jogosultság gyakorlásával kapcsolatos szükségleteiket illetőleg,*

d) *mindazok a természetes vagy jogi személyek, amelyek adó-, illeték-, vám-, vagy szállítási költségek tekintetében egész termelésükre lényegesen kiható kedvezményekben részesülnek.”*

A törvény hivatkozott rendelkezése – figyelemmel a hazai ipar támogatásának céljára – tartalmazta azt is, hogy „*jelen szakaszban említett természetes vagy jogi személyek az általuk szállítandó cikkek előállításához, illetőleg az általuk teljesítendő munkálatok elvégzéséhez magyar honos műszaki erőket, tisztviselőket, munkavezetőket, munkásokat, alvállalkozókat vagy iparosokat kötelesek alkalmazni.*”³³

³³ Az 1931. évi XXI. törvény 20. § negyedik bekezdése szerint a közszállítások és közmunkák szempontjából csak azt lehetett hazai ipartelepnek vagy vállalatnak tekinteni, amelynek már a versenytárgyalási hirdetmény közzétételét hat hónappal megelőzően is volt az országban állandó és üzemképes telepe.

A hazai beszerzési kötelezettséget már a végrehajtási rendelet, egészen pontosan annak 86. §-a részletezte. Eszerint a hazai beszerzésre kötelezett szervezeteknek csak hazai iparcikket vagy terméket volt szabad beszerezniük, a termékek gyártásához szükséges eszközöknek és gépeknek is hazai eredetűeknek kell lenniük, a vízi úton való fuvarozásnál pedig csak hazai hajózási vállalatokat vehettek igénybe.

A fenti előírás betartására az új törvény szigorú ellenőrzési rendszert vezetett be. Ennek keretében a kereskedelemügyi miniszter kapott jogot arra, hogy a közszállításokat teljesítő és közmunkákat végző ipartelepeket és vállalatokat ellenőrizze abból a szempontból, hogy a szállítandó tárgyak előállítása hazai ipartelepeken, hazai anyagokból és félgyártmányokból, hazai üzemanyagok és hazai gépek felhasználásával, hazai munkaerők foglalkoztatása mellett történik-e. A kereskedelemügyi miniszter ugyancsak ellenőrizte a többi hazai beszerzésre kötelezettet is e kötelezettség pontos betartása tekintetében.³⁴

Maguknak a beszerzési eljárásoknak a lebonyolítása tekintetében az 1931. évi XXI. törvény 20. §-ának első bekezdése rögzítette, hogy – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a közszállítások keretébe tartozó beszerzéseknek vagy munkálatoknak rendszerint csak *nyilvános versenytárgyalás* útján van helyük. Ezt kiegészítette azonban az az előírás, mely szerint a kisiparnak fenntartott közszállítások és munkálatok nyilvános versenytárgyalás mellőzésével is kiadhatók voltak. A versenytárgyalások lefolytatásának szabályai lényegében az 1907. évi szabályoknak megfelelően kerültek kialakításra, ezért azok megisméltése ehelyütt szükségtelennek látszik, azonban fontos kiemelni, hogy ezen túlmenően néhány olyan új szabályozási elem is megjelent az új közszállítási szabályzatban, amelyek máig éreztetik hatásukat.

Az új közszállítási szabályzat 32. §-a például – az esélyegyenlőség elvének jegyében – rögzítette, hogy a versenytárgyalási hirdetményben tilos minden olyan utalás, amely szerint a szállítás tárgyának meghatározása egy adott cég vagy márka megjelölésével történik.³⁵

A szabályzat a hazai kisiparosok támogatása érdekében konkrét támogatási módokat is meghatározott: az 51. §-ban rögzítésre került, hogy a ruházati közszállítások esetében a honvédségi, a határ- és folyamórségi szükséglet 50 %-át, a csendőrség, a rendőrség, a MÁV és a posta szükségletének 75 %-át a kisiparosoktól kellett megrendelni, magasépítési munkálatok

³⁴ 1931. évi XXI. törvény 19. §

³⁵ A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdése értelmében a szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Az ilyen hivatkozás csak kivételes esetekben engedhető meg, ha nem lehetséges a szerződés tárgyának (2) bekezdés szerinti, kellően pontos és érthető leírása. Az ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetni.

esetében új építkezésen 20.000 pengő összeghatárig, átalakításoknál 5000 pengő összeghatárig az összes munkát kisiparosoknak kellett elvégeznie.

A szabályzat máig ható újdonsága volt, hogy a szakmai érdekképviselői szervezetekre is feladatokat szabott. Eszerint a szakmai szervezetek – alapvetően a kiírók munkáját támogatandó, az ajánlatok értékeléséhez szükséges szakmai támogatás nyújtása céljából – nyilvántartást vezettek a szakmájukba vágó közszállításokhoz szükséges anyagok áraitól, a munkabékekről és egyéb munkafeltételekről, amely az adatokat negyedévenként a kereskedelemügyi miniszternek megküldték, valamint véleményt nyilvánítottak abban a kérdésben, hogy a szállítandó áruk minősége megfelelően van-e ismertetve, továbbá, hogy a munkálatoknál kiadott tervek úgy vannak kidolgozva, hogy azok a munka minden részletéről kellő tájékoztatást tudnak nyújtani a kivitelező vállalkozónak, végül, hogy a tervek árai valósak-e.

A közszállítások, illetve a közbeszerzési jog hazai fejlődése a II. Világháború, és az azt követő diktatórikus rendszer miatt félbeszakadt. A II. Világháborút követő időszakban az állami beszerzések megvalósításának kereteit a szocialista tervgazdálkodás központi ármeghatározó gazdaságpolitikája szabta meg, amely lényegében kiszorította a valódi verseny megvalósulásának lehetőségét. A szocialista tervgazdálkodás közszállítási szerződéseivel kapcsolatos konkrét megoldások kialakítására erőteljes hatást gyakoroltak a közszállítások korábban már hosszú évtizedek alatt kialakult hazai szabályai. 1907-től a mindenkori közszállítási szabályzatok, szabályrendeletek – így a fentiekben már említett 55.800/1907. K.M. utasítás, a 83.000/1907. B.M. körrendelet, vagy a központi állami megrendelésekről szóló 121.000/1929. K.M. sz. rendelet, a helyi közigazgatási szervek megrendeléséről szóló 88.500/1929. B.M. sz. rendelet, valamint az 50.000/1934. K.M. számú rendelettel kiadott, a közszállítások jogát teljeskörűen megújító, 1945 után is még néhány évig hatályban tartott Közszállítási Szabályzat – a fentiekben ismertetettek szerint nemcsak a pályáztatás („vállalatba adás”) eljárási-garanciális kérdéseit rendezték, de egyes szerződési jogi kérdéseket is szabályoztak, így a szerződés létrejöttével, tartalmával, időtartamával, módosítási lehetőségeivel (szükséglet és ár változása) és teljesítésével kapcsolatos kérdéseket is (Verebics, 2018.), így jó alapot képeztek a szocialista tervgazdálkodási rendszerre való áttéréshez.

A szocialista Magyarország gazdasági irányításának és tervezésének átfogó reformját jelentő *új gazdasági mechanizmus* elvi és intézményi megjelenésével az 1960-as évek végén indult

meg az a folyamat, amely a piacgazdasági viszonyok visszaállítása felé vezetett. A versenytárgyalás gyakorlatának és ezzel tulajdonképpen a közbeszerzés jogintézményének újraéledése ennek eredményeként az 1980-as évek elejére tehető. 1982-ben *a vállalkozással és a szállítási szerződéssel kapcsolatos versenytárgyalásról szóló 14/1982. (IV. 22.) MT rendelet* előírta, hogy az állami vagy tanácsi pénzekből megvalósuló beruházásoknál versenytárgyalás útján kell megkötni bizonyos értékhatárt meghaladó vállalkozási szerződéseket.

5.3. KÖZBESZERZÉSEK SZABÁLYOZÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

A ma is alkalmazott közbeszerzési szabályok alapjai ezt követően lényegében az 1990-es rendszerváltást követően kerültek lefektetésre *a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvényben*. E törvény – amely sok tekintetben hasonló rendelkezéseket tartalmazott a századelő fent hivatkozott jogszabályaihoz – megalkotásának kettős célja volt: egyrészt az, hogy rögzítse a közbeszerzések racionális költségkihatását elősegítő eljárás szabályait és a közpénzből beszerzett javak optimális minőségét, biztosítsa az államháztartási forrásokból lebonyolított beszerzések átláthatóságát, a verseny megvalósulását és a magyar gazdaság érdekeinek érvényesítését, másrészt az, hogy elősegítse Magyarország európai integrációs törekvéseit a közbeszerzések piacának megnyitásával. Az 1995. évi XL. törvényt felváltó, *a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény* – amely Magyarország uniós csatlakozása napján, 2004. május 1-jén lépett hatályba – már ennek az integrációs folyamatnak a részeként, illetve a közbeszerzési jog területén az integrációs folyamat lezárásaként az Európai Unió közbeszerzési irányelveinek³⁶ magyar jogba történő átültetését valósította meg. Az ezt követő, *a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény* (a továbbiakban: *régi Kbt.*) elfogadását azonban már elsősorban a közbeszerzési szabályoknak – az Európai Unió fent említett irányelvei által meghatározott keretek között történő – egyszerűsítése indokolta.

³⁶ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény eredetileg az Európai Gazdasági Közösség közbeszerzési irányelveihez [lásd a Tanács 92/13/EGK, 92/50/EGK, 93/36/EGK, 93/37/EGK, 93/38/EGK, illetve 89/665/EGK irányelveket] való közelítést tűzte ki célul, majd fokozatosan ültette át az ezeket felváltó új közösségi közbeszerzési irányelveket [lásd az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK, valamint a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló 2007/66/EK irányelvet].

Az Európai Unió 2014. február 26. napján fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket,³⁷ amelyek az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2014. március 28. napján kerültek kihirdetésre, és a kihirdetést követő huszadik napon léptek hatályba. Az új közbeszerzési tárgyú irányelveket a tagállamoknak főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18. napjáig kellett átültetniük nemzeti jogukba, amely Magyarországon a jelenleg is alkalmazott Kbt. hatályba lépésével 2015. november 1. napján történt meg. Az új irányelvek legnagyobb újítása az volt, hogy főszabállyá tette a közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolítását, azzal, hogy az elektronikus közbeszerzésekre vonatkozó részeket a központi beszerző szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi további ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig kell a tagállami jogokba átültetni. Magyarországon a közbeszerzési eljárások elektronikus úton történő lebonyolítása 2018. április 15. napja óta kötelező.

5.4. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A közbeszerzések területe a legújabb tudományterületek egyikének tekinthető, azonban előzményei lényegesen korábban fellelhetők a magyar közigazgatási jogtörténetben. A közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénz elköltése, az állam közmegrendelése, közszállítási és közszerződése jóval a modern kori közbeszerzések előtt megjelentek már. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk azonban lényegesen megváltoztatta a korábbi bel- és külgazdasági lehetőségeket és a belső piacon biztosítandó verseny érdekében szigorúbb feltételrendszer kialakítására sarkallta az akkor csatlakozó tagállamokat (bizonyos moratórium-időszak biztosítása mellett).

Ez a tendencia aztán folytatódva tetten érhető az uniós közbeszerzési szabályozás és ellenőrzés fokozatos szigorodása, a rendeleti szintű szabályozók megjelenése és nem utolsósorban az uniós források felhasználásának szigorodó ellenőrzési mechanizmusai tekintetében. Ez utóbbi jelentős determinációnak tekintendő a magyar jogalkotó számára, ezért (is) a közbeszerzési ellenőrzés megfelelő kiépítése a támogatáspolitikai feltételrendszer egyik alappillére lehet.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

6. A KÖZBESZERZÉSEKET ELLENŐRZŐ SZERVEZETRENDSZER

Mindannyian tudjuk, hogy az állami vagyon jelentős része adóbevételekből származik, amelyeket az állam vasszigorral hajt be az adózóktól.³⁸ Ebből következően úgy tisztességes, hogy az így befolyt közpénzek felhasználását, kiadását is hasonló szigorral kezelje az állam.

Az állami költségvetésben a közbeszerzések a kiadási oldal szempontjából jelentősek, de nem kizárólagos tételeként jelennek meg (2. ábra).

Ebből következően kiemelten fontos, hogy a közbeszerzési eljárások eredményeként felhasznált (köz)pénzeket célszerűen, hatékonyan, eredményesen és átláthatóan költsek el a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett szervezetek. Ezt a kívánalmat az Alaptörvény 37. cikkének (1) bekezdése,³⁹ illetve 39. cikkének (2) bekezdése⁴⁰ deklarálja is. Mindennek elengedhetetlen feltétele a hatékony ellenőrzési és szankciórendszer.

6.1. A KÖZBESZERZÉSI ELLENŐRZÉS A KÖZIGAZGATÁSI ELLENŐRZÉSEK RENDSZERÉBEN

„Az ellenőrzésre, mint tevékenységre is igaz az a megállapítás, hogy többértelmű és a közigazgatási működés több területén is alkalmazott. Másként fogalmazva nagyon sokféle ellenőrzés van.” – áll Patyi András *A közigazgatási működés jogi alapjai* című könyvében (Patiy 2012.). A közbeszerzési eljárás során intézményesített ellenőrzési formák közigazgatási ellenőrzésnek minősülnek, némelyikük azon belül is hatósági jogkörben lefolytatott ellenőrzés. A jelen fejezetben bemutatásra kerül a közbeszerzési ellenőrzések igen összetett rendszere.

³⁸ Az adózók köre tágabb, mint az adóalanyoké, ugyanis az utóbbi az adóalanyokon kívül magában foglalja azokat is, akiknek az adókötelezettsége nem egy anyagi adójogi törvényen alapul, hanem azt az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: *Art.*) teremti meg.

³⁹ Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.

⁴⁰ Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyont érintő adatok közérdekű adatok.

Mivel e dolgozatnak nem tárgya a közigazgatás ellenőrzési kérdéseinek jogdogmatikai bemutatása, itt csak néhány releváns szerzőre utalnánk, előre vetítve a közbeszerzési ellenőrzések jellegzetességeit is. *Lorenz von Stein* szerint az ellenőrzés az alábbiak szerint határozható meg: „Az államnak azt a munkáját, amely a törvényekben és a rendeletekben megnyilvánuló általános akarati egységet az összes hivatal minden egyes tevékenységében biztosítja, egyszóval ellenőrzésnek nevezzük. Az ellenőrzés az egységes államhatalom főfelügyelete az egész állami szolgálat felett. Ezzel szemben a főfelügyelet a közigazgatás azon tevékenységeinek összességét jelenti, amelynek a tartalma a közigazgatás egységének fenntartása az önkormányzatok önállósága közepette.” (Stein, 1887., p. 233.; Kaltenbach, 1988., 1991.; Koi, 2018.).

Concha Győző az ellenőrzést elsősorban a pénzügyi közigazgatáson belüli tevékenységként azonosította, mely a közigazgatás működésének jóságát biztosítja (Concha, 1905.).

Martonyi János 1966-ban az ellenőrzést, mint a működés során elért eredmények lemerését, és a kitűzött célokkal való egybevetést határozta meg (Patyi-Koi, 2017.), amely átfogó természetű, az egész társadalom egyetemes érdekeiből indul ki, hatékony, segítő, és nevelő jellegű, illetve az eszközök megjelölésével, de túlzott gyámkodás nélkül elvi és konkrét segítséget nyújt (Martonyi, 1966.). Martonyi olvasatában az ellenőrzés lehet irányításon belüli, részben irányításon kívüli, azaz külső, illetve belső továbbá általános és speciális jellegű (Martonyi, 1966.). Madarász-Berényi már hivatkozik a hatósági ellenőrzésre is (Madarász, 1975.), amelynek fő cselekményei helyszíni ellenőrzés, a jelentés, beszámoló készítése, az iratok megvizsgálása és az ellenőrzött szervezet tagjainak összejövetelein részvétel (szervezeti közgyűlés, vezetői ülés) (Madarász, 1975.).

A közbeszerzési jog eleve *vegyes jogterületnek* számít (Boros, 2019.). Noha a Kbt. pontosan meghatározza, mit is értünk közbeszerzésen a hatályos jogi szabályozás rendszerében a közbeszerzések tudományági besorolása azonban éppen a különböző jogterületi jellemzőkre figyelemmel konzekvensen egyikhez sem sorolható. Ebből következően a közigazgatási szervnek minősülő Közbeszerzési Hatóság és jogelőd intézményei is számos ellenőrzési funkciót megvalósítottak. Ezek közül a témához kapcsolódóan jelen tanulmány most csak azokkal az ellenőrzési kérdésekkel foglalkozik, amelyek a közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyok irányába hatnak, azaz fogalmaznak meg jogokat és kötelezettségeket, azok irányába eszközölnek eljárási cselekményeket és keletkeztethetnek valamilyen közigazgatási

jogviszonyt. A későbbiekben azt is látni fogjuk, hogy a hatályos magyar közbeszerzési jogba számos olyan ellenőrzési mechanizmus beépült, amely a közbeszerzési eljárásnak csak bizonyos szakaszát, vagy csak a bizonyos forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrzi, illetve folyamatba építetten, vagy utólagosan történik, sőt egy részük hatósági, míg más részük hatóságának nem minősülő ellenőrzés keretében valósul meg.

Annak érdekében, hogy a közbeszerzések tekintetében érvényesülő ellenőrzések szabályait megérthessük és közigazgatási jogi szempontból is azonosítani tudjuk, érdemes röviden szólnunk a közigazgatási ellenőrzések egyes fajtáiról és azok jellemzőiről.

Magyary Zoltán *Magyar Közigazgatás* című művében akként fogalmaz, hogy „*A közigazgatás tevékenységét áttekintve, azt találjuk, hogy abban a működésnek két csoportját kell megkülönböztetnünk. A közigazgatás szerveinek (szervezeti egységeinek) működése*

a) szervei (institucionális), amelyet az összes szerveknek végezniök kell azért, hogy mint szervek létrejőjenek és működni tudjanak.

Pl. idetartozik valamely szerv hatáskörének megállapítása, személyzetének kinevezése, épülettel, dologi felszereléssel és költségvetési hitellel való ellátása, a megüresedett helyek betöltése, a vagyonváltozások könyvelése, az iratkezelés stb.;

b) szakirányú (funkcionális), amelyet a szerv azért végez, hogy megvalósítsa a célt, amelyért létesítettett. Így az iskoláé a tanítás, a kórházé a gyógyítás, a vasúté a szállítás, a bíróságé az igazságszolgáltatás, más szervé az útéptetés, a mezőgazdaság vagy ipar fejlesztése stb.

A szakirányú működés a közigazgatás tulajdonképpeni célja, a szervei működés viszont csak eszköz ezeknek a céloknak a megvalósítására.

Ez a kétféle tevékenység egymástól nemcsak céljában, hanem alapjellegetében is eltér. Ezért megkülönböztetésük a közigazgatás eredményes működésének biztosítására alapvető fontosságú.

A szakirányú tevékenység speciális és minden igazgatási ágban különböző. Viszont a szervei tevékenység minden igazgatási ágban hasonló, sőt azonos. Ezért szokták a szervei tevékenységet általános igazgatásnak is nevezni (general administration).” (Magyary, 1942., p. 523.)

Valójában tehát a Magyary által is megfogalmazott szervezeten belüli és szervezeten kívüli igazgatási funkciók elemzésén keresztül juthatunk el az egyes igazgatási részfunkciókig. A közigazgatás funkcióit a különböző tudományterületek eltérő szempontból vizsgálják. Maradva

most csak az igazgatástudományi megközelítésnél kiemelendő az igazgatástudomány szervezési funkciókat hangsúlyozó irányzata. Fayol szerint „Az olyan óriási vállalatban, mint amilyen az állam, a felső vezetés főfunkciója szervező jellegű, aminek a közigazgatási akciók előkészítése, a végrehajtás felügyelete, az eredmények elemzése adja a tartalmát. Az akciók előkészítése nem más mint tervezés, a végrehajtás felügyelete parancsolással és egybehangolással egyenlő, az eredmények verifikálása pedig az ellenőrzés.” (Lőrincz, 2007., p. 161.) Emellett ismeretes Gulick korábban megemlített igazgatási funkciókat összefoglaló POSDCORB betűkreációja, amely szerint az igazgatásnak el kell látnia a tervezés, a szervezés, az irányítás, az egybehangolás, a jelentés és a költségvetés feladatait.

Ahogy említettük a szervezeten belüli és a szervezeten kívüli igazgatás esetében ezeknek az igazgatási funkcióknak egyes elemei érvényesülhetnek ugyan, azonban eltérő tartalmi jegyeket hordozhatnak magukon.

A szervezeti értelemben vett belső, szervezeten belüli igazgatás a közigazgatás hierarchikus szervezeti elvei mentén kimunkált igazgatási funkciók megvalósítására hivatott. Ezzel szemben a szervezeten kívüli igazgatásnak értelemszerűen nem a belső hierarchikus viszonyok (Fazekasné, 2018.), sokkal inkább az állam és a vele kapcsolatba kerülő jogalany (jog)viszonya áll a középpontjában. Ezek a jogviszonyok általában magánjogi vagy közjogi természetűek lehetnek. Természetesen vannak olyan jogviszonyok, amelyek vegyes jelleget öltenek attól függően, hogy az állam milyen jogosítványokkal rendelkezik a vele szerződő jogalannyal szemben.

Itt érdemes kiemelnünk, hogy a közbeszerzéseket ebben az értelemben is vegyes területnek tekinthetjük, hiszen itt is arról van szó, hogy az állam – itt most kiterjesztően alkalmazva az az állam fogalmát a közjogi ajánlatkérők csoportjára gondolunk – rajta kívül álló jogalanyokkal lép valamilyen szerződéses jogviszonyba, majd, vagy éppen a teljes eljárás során ennek a folyamatnak az ellenőrzését végzi különböző közigazgatási eszközökkel.

Ezek a közigazgatási eszközök különböző szempontok alapján lefolytatott ellenőrzést feltételeznek. Ahogy Magyar fogalmaz „Az ellenőrzés az eredmények bírálatát jelenti. Az ellenőrzéshez elsősorban az előidézett tények megállapítása és a kitűzött programmal való összehasonlítása szükséges. Az ellenőrzésnek nemcsak egy időszak végén kell érvényesülnie,

hanem munkaközben is. Meg tudja állapítani azt, hogy idejében megtörténik-e minden, hogy a kitűzött időre a teljes eredmény elérhető legyen.” (Magyary, 1942., p. 547.)

Az ellenőrzés fogalmát általános közigazgatási norma nem határozza meg, azaz nem normatív, hanem – a jogtudományon belülről nézve – közigazgatási jogtudományi (vagyis ún. doktrinális) fogalom (Tamás, 2005.; Varga, 2002.; Pokol, 2005.). *A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény* az irányítás és a felügyelet kérdésköréről rendelkezik.

A legtöbb szakirodalmi forrás az irányítás, felügyelet, ellenőrzés trichotómiájáról rendelkezik, ezért röviden érdemes szólnunk ezeknek a fogalmaknak az egymáshoz való viszonyáról.

A fenti törvény hatálya a központi államigazgatási szervekre, a Kormány tagjaira, az államtitkárokra, valamint a biztosi jogviszonyban álló személyekre terjed ki.⁴¹ A központi államigazgatási szerveknek a törvény négy csoportját különbözteti meg a központi kormányzati igazgatási szerveket, az önálló szabályozó szerveket, az autonóm államigazgatási szerveket, a rendvédelmi szerveket és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot. Noha az autonóm államigazgatási szervek között találjuk a Közbeszerzési Hatóságot is, nem szabad szem elől tévesztenünk, hogy ez a törvény is a belső, igazgatási kérdések rendezésére hivatott. Éppen ezért a törvény által említett irányítás és felügyelet kérdéskörével is mindössze azért foglalkozunk, hogy a hozzájuk képest realizálódó szervezeti ellenőrzési funkcióktól el tudjuk határolni az olyan kifelé ható ellenőrzési funkciókat, amelyek a közbeszerzések területén is érvényesülnek.

A hivatkozott törvény értelmében az államigazgatási szerv *irányításán* ágazati törvény eltérő szabályozása hiányában az alábbi hatáskörök együttesét kell érteni:

- az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése;
- az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha

⁴¹ Lásd a hivatkozott törvény 1. § (1) bekezdését.

törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;

- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése;
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás;
- jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés;
- az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint egyes irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.⁴²

Ezzel ellentétben a felügyelet egy szűkebb kategóriát jelent:⁴³

Amennyiben valamilyen szakigazgatási törvény eltérően nem rendelkezik a *felügyeleti funkciók* keretébe sorolandó az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása. Emellett ebbe a csoportba soroljuk az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzését és az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását is. Kizárólag az államigazgatási szerv alapításával, átalakításával, valamint megszüntetésével, továbbá a vezetéssel kapcsolatos említett hatáskörökkel összefüggésben jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, illetve az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, és egyes, a hivatkozott törvényben meghatározott személyes adatoknak a kezelése.

⁴² Lásd a hivatkozott törvény 2. § (1) bekezdését.

⁴³ Lásd a hivatkozott törvény 4. § (1) bekezdését.

A törvény nem rendelkezik az ellenőrzés részletszabályairól, kizárólag az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzésére hivatkozik.⁴⁴ Ez a fajta ellenőrzés nem más, mint a szervezeten belüli, ún. belső ellenőrzés. A belső ellenőrzés valójában nem más, mint a közigazgatás önellenőrzése. Ahogyan Lőrincz Lajos is említi a belső ellenőrzés tulajdonképpen a közigazgatás „*célja a közigazgatás normális működésének, szabályozásának, hatékonyságának biztosítása.*” (Lőrincz, 2010., p. 170.)

A szervezeten belüli ellenőrzést a szakirodalom horizontális ellenőrzésnek is hívja és gyakran az első számú vezető mellé rendelt, a teljes szervezet belső működését ellenőrzi. A legtipikusabb ilyen funkció – és gyakorta önálló szervezeti egység – a belső ellenőrzés.

A legújabb szakirodalom az igazgatáson belülré ható ellenőrzésnek egy sajátos válfaját is kiemeli, nevezetesen a megfelelőségi ellenőrzést. A hazai szakirodalomban ezzel a témával elsősorban Boros Anita foglalkozik (Boros, 2019.).

Az ilyen ellenőrzési mechanizmusok tekintetében kiemelt jelentőséggel bírnak a 2013 októberében Pekingben tartott *XXI. International Organisation of Supreme Audit Institutions*⁴⁵ (a továbbiakban: INTOSAI) Kongresszuson megújított ún. ISSAI Standardok, vagyis az *International Standards of Supreme Audit Institutions* (a továbbiakban: ISSAI standardok), amelyek az egész világon közös szakmai alapokra helyezték a közszféra ellenőrzését.

Az INTOSAI munkacsoportjai által kidolgozott ellenőrzési alapelvek három eltérő ellenőrzés típust különböztetnek meg: a *pénzügyi* ellenőrzést, a *teljesítmény*-ellenőrzést és a *megfelelőségi* ellenőrzést. A valamennyi ellenőrzés típusra egyaránt alkalmazandó ellenőrzési alapelveket a Közszféra ellenőrzésének általános alapelvei (a továbbiakban: ISSAI 100) foglalják keretbe.⁴⁶

⁴⁴ Lásd a hivatkozott törvény 2. § (1) bekezdés c) pontját.

⁴⁵ Az INTOSAI egy autonóm, független és politikamentes nem kormányzati szervezet, amelynek speciális tanácskozási joga van az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsával. Célja a tudás fejlesztése és átadása, a kormányzati ellenőrzés javítása, valamint a számvevőszékek befolyásának növelése országukon belül.

⁴⁶ <http://www.issai.org/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm> (letöltés időpontja: 2019. február 15.)

Az 1977-ben az INTOSAI IX. Kongresszusán elfogadott Limai Nyilatkozat⁴⁷ szerint az ellenőrzés önmagában nem cél, hanem egy szabályozási rendszer nélkülözhetetlen része, amelynek célja az elfogadott szabványoktól, szabályozóktól való eltérések feltárása és a jogszerűség, a pénzügyi gazdálkodás hatékonyságának, eredményességének és gazdaságosságának biztosítása érdekében a kellő időben egyedi ügyekben megvalósítható korrekciós intézkedések foganatosításának támogatása.

A közszféra szervezetek esetében a nemzetközi szabályozók előzetes és utóellenőrzési mechanizmusokat nevesítenek. Az előzetes ellenőrzés előnye, hogy képes megakadályozni a hibákat vagy a károk bekövetkeztét, azonban lényegesen több energiabefektetést és együttműködési készséget igényel a szervezetek részéről.

Az ISSAI 100 a közszféra ellenőrzésének alapvetően három fő típusát különbözteti meg:

- *a pénzügyi ellenőrzés* arra irányul, hogy a gazdálkodó szervezet a pénzügyi adatait az alkalmazandó pénzügyi beszámolási és szabályozási kerettel összhangban mutassa-e be;
- *a teljesítményellenőrzés* célja annak megállapítása, hogy a szervezetek, az egyes beavatkozások, programok a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elveivel összhangban állnak-e;
- *a megfelelőségi ellenőrzés* arra keresi a választ, hogy egy adott téma megfelel-e az előzetesen meghatározott kritériumrendszernek. E kritériumrendszer többszintű lehet, hiszen bele tartozik minden tevékenység folyamatos ellenőrzése a tekintetben, hogy az megfelel-e a szabályozók teljes rendszerének (jogi szabályozók, szabályzatok, költségvetési határozatok, szakpolitikai elvárások, szakmai szabványok, feltételek vagy általános, a közszféra pénzügyi gazdálkodását és a nyilvánosságot és az átláthatóságot biztosító alapelveknek).

Az ISSAI ajánlása értelmében, az ellenőrzési mechanizmusokat és az ellenőrzési szervezeteket úgy érdemes kialakítani, hogy az ellenőrzés tárgya lényegében bármilyen, az adott szervezet tevékenységére kiterjedhessen és az előálló jelentések ne csak a

⁴⁷

https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/issai_1_limai_nyilatkozat_hun_vegleges.pdf?download=true (letöltés időpontja: 2023. január 14.)

ténymegállapításokat tartalmazzák, hanem a fenntarthatóság, a változásmenedzsment, a jövőbeli erőforrások szükségességére vonatkozó javaslatokat és megállapításokat is.

Az ISSAI 400⁴⁸ a megfelelőségi ellenőrzés alapelveit határozza meg. A *megfelelésmegfelelőség ellenőrzése* független értékelés arról, hogy egy adott téma megfelel-e az alkalmazandó kritériumként azonosított feltételeknek.

A megfelelőségi ellenőrzések célja annak megállapítása, hogy a tevékenységek, a pénzügyi tranzakciók, a működés minden lényeges szempontból megfelel-e az ellenőrzött szervezet működését meghatározó előírásoknak, vagyis az ilyen típusú ellenőrzés annak vizsgálatára hivatott, hogy vajon az adott szervezet tevékenysége összhangban van-e az ilyen joganyagokat szabályozó előírásokkal.

Az államigazgatási szervezetrendszeren belüli ellenőrzés másik módozata az ún. *vertikális ellenőrzés*: ez tipikusan azt jelenti, hogy az állam kvázi saját ellenőrző szervezetet működtet (ilyen nálunk a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal), vagy a felettes szerv a hierarchia alacsonyabb szintjén álló szervet tevékenységét ellenőrzi.

Ahogy említettük az ellenőrzés nem csak belülről, hanem kívülről is hathat. Vagyis a közigazgatás nem csak saját szervezetrendszerének ellenőrzésére állapít meg különböző ellenőrzési mechanizmusokat, hanem a szervezetén kívül állók vonatkozásában is. Az ilyen, vagyis a közigazgatás által végzett *külső ellenőrzésnek* számtalan formája ismeretes. Ahogy Lőrincz Lajos kiemeli, „*alig van olyan közigazgatási tevékenység, amelynek ne lenne ellenőrzési eleme is.*” (Lőrincz, 2010., p. 171.)

Patyi András ezeket az ellenőrzési mechanizmusokat egyfelől a szervezetrendszerre irányuló igazgatás keretében végzett ellenőrzésre illetve hatósági ellenőrzésre bontja. Az előbbi típusba sorolható a törvényességi valamint a célszerűségi ellenőrzésre.

A hatósági ellenőrzésnek Patyi András szintén három alfaját különbözteti meg, az általános, minden közigazgatási hatóság által maga gyakorolt hatósági ellenőrzést, a törvényességi

⁴⁸ Lásd bővebben: <http://www.issai.org/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm> (letöltés időpontja: 2019. február 20.)

felügyelet keretében végzett ellenőrzést, valamint a különböző ágazati törvényekben nevesített felügyeleti szervek általi ellenőrzés (Patyi, 2017., p. 48.).

Végezetül az ellenőrzési formák abból a szempontból is különböznek, hogy milyen jogkövetkezményt vonnak maguk után és annak a kikényszerítése módja milyen. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a közbeszerzési ellenőrzések során számos olyan aktus kibocsátására kerül sor, amely szabályozási jellegét tekintve nem tekinthető szankciónak, azonban az érintettre mégis hátrányos jogkövetkezményeket tartalmaz (pl. az ellenőrzés eredményeként egy, az ajánlatkérő által kidolgozott dokumentumban foglalt előírás megváltoztatása).

Érdeemes utalnunk arra is, hogy a közigazgatás kontrolljának vannak olyan eszközei is, amelyek nem a közigazgatás által eszközöltek. Varga Zs. András szerint a közigazgatás kontrolljának fogalomrendszerébe tartozik minden olyan ellenőrzési tevékenység, amely során „*egy közigazgatási szerv tevékenységét egy közigazgatási vagy más szerv megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja.*” (Boros, 2019., p. 6.) A kontrollformákat Varga Zs. András különböző típusokba sorolja; eszerint a kontroll szempontja tekintetében megkülönböztethetünk politikai vagy jogi ellenőrzést. A *politikai kontroll* egyik szegmense a népképviselői szervek által gyakorolt ellenőrzési mechanizmusok, valamint a kormányzati és önkormányzati szervek általi kontroll. A *jogi kontroll* alapvetően a jogorvoslatok formájában és különböző alternatív vitarendezési módokban aposztrofálódnak. Ez utóbbinak azért van jelentősége, mert a közbeszerzések területén a számos ellenőrzési mechanizmus között találunk jogorvoslati természetűt és olyat is, amely a jogorvoslati eljárással konkuráló eljárásként próbál megjelenni (tipikusan ilyenek azok a minisztériumi ellenőrzések, amelyek egy tanúsítvány kibocsátásával végződnek, azonban még szabályszerűség tanúsítása esetén sem nyújtanak semmiféle védelmet egy uniós ellenőrzés vagy egy közbeszerzési jogorvoslati eljárásban).

A későbbiekben ezeket az ún. atipikus ellenőrzési eljárásokat részleteiben is elemezzük, azonban még egy ellenőrzési formációról szeretnénk szólni. A *hatósági ellenőrzés* egy sajátos ellenőrzési típus. A közbeszerzési jog területén a hatósági ellenőrzésnek korábban a különböző hatósági nyilvántartásba vételi eljárásokhoz kapcsolódó ellenőrzési eljárási cselekmények tekintetében volt relevanciája, azonban 2015-ben egy újabb, szintén a későbbiekben részletezett hatósági ellenőrzési forma került a közbeszerzési törvény szabályrendszerébe. A Kbt. 187. § (2) bekezdése alapján a Közbeszerzési Hatóság figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárást,

valamint a koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) alapján hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a közbeszerzési törvényben meghatározott intézkedéseket.

A hatósági ellenőrzés tekintetében az Ákr. a korábbi szabályozási metodikához képest lényeges változást hozott, hiszen a hatályos szabályok szerint a hatósági ellenőrzés már nem minősül hatósági ügynek.⁴⁹

A *tárgyi hatályra* vonatkozó eredeti, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben (a továbbiakban: *Áe.*) meghatározott törvényi rendelkezések szerint *államigazgatási ügynek* minősült minden olyan ügy, amelyek intézése során az államigazgatási szerv az ügyfeleket érintő jogot vagy kötelezettséget állapított meg, részükre adatot igazolt, vagy nyilvántartást végzett (Kilényi, 1980.; Szűcs, 1972.). Az *Áe.* 3. § (3) bekezdése a fenti definíciót annyiban pontosította, hogy kimondta, „*E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.*” (Szűcs, 1982.) A *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: *Ket.*) alkalmazásában (Patyi, 2012.) a közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy volt, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapított meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazolt, hatósági nyilvántartást vezetett vagy hatósági ellenőrzést végzett, másfelől pedig a hatósági ügy fogalomrendszerébe tartozott (Boros, 2011.) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –, ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz kötötte. Ezek a rendelkezések aztán a *Ket.* hatályon kívül helyezéséig változatlanok maradtak (Boros, 2012.).

Ahogy említésre került, ezt a szabályozási metodikát az Ákr. jelentősen megváltoztatta. Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint az Ákr. „*egységesen az adatok igazolásáról rendelkezik, nem nevesíti külön a tény, állapot igazolását. Ennek dogmatikai alapja abban*

⁴⁹ Lásd az Ákr. 7. § (1) bekezdését.

*keresendő, hogy az adat egy általános, mindent felölelő kategória. Tény, illetve állapot közhitelű igazolására a hatóság ugyanis kizárólag akkor képes, ha arról adattal rendelkezik. Ilyenkor pedig nem a tényt, állapotot igazolja, hanem az arról nyilvántartásában szereplő vagy más módon rendelkezésre álló adatot. A jogirodalomban eddig vitatott volt a hatósági ellenőrzés hatósági ügghöz való viszonya. A Javaslat értelmében a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy, azonban alkalmazni kell rá a Javaslat szabályait. Ezzel biztosítható, hogy eljárásjogi aktusok szintjén világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest hivatalból indított hatósági ügy.*⁵⁰

Az Ákr. 99. §-a értelmében a hatósági ellenőrzés tárgya a jogszabályban foglalt rendelkezések betartásának, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítésének ellenőrzése.

A hatályos szabályok szerint a hatósági ellenőrzés során is az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy a hatósági ellenőrzésre külön fejezet vonatkozik, így az általános eljárási rendelkezések a hatósági ellenőrzésre vonatkozó, az ott meghatározott sajátos szabályokra figyelemmel alkalmazandók. Az Ákr. a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezetében meghatározza a hatósági ellenőrzés tárgyát, az ellenőrzés megindításának, lezárásának és folyamatos ellenőrzési tevékenységre vonatkozó szabályokat.

A Kbt. egy sajátos hatósági ellenőrzési mechanizmust intézményesít a már említett 187. §-ában, amely vonatkozásában az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó szabályai *lex generalis*-nak minősülnek.

6.2. A KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI TÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

Az Áht. preambuluma célként határozza meg az államháztartás egyensúlyának fenntartását, valamint a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtését.

⁵⁰ A T/12233. számú törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás. A Továbbiakban: Indokolás. Lásd ehhez még: a 32/2010. (III. 25.) AB határozatot, a 19/2010. (II. 18.) AB határozatot, az 1123/F/2010. AB végzést, az 1430/B/2007. AB határozatot, a 952/B/2007. AB határozatot, a 109/2008. (IX. 26.) AB határozatot, a 77/2008. (V. 29.) AB határozatot, a 35/2008. (IV. 3.) AB határozatot.

Az Áht. VIII. fejezete szabályozza az államháztartás ellenőrzési rendszerét, amelyen belül – egyebek mellett – a közbeszerzések ellenőrzésének szabályai is helyet kaptak (Kriston, 2016.). Az Áht. szerint az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása.⁵¹ Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének korlátozása nélkül e törvényben meghatározott esetben külső ellenőrzést a kincstár is végezhet.⁵² Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat auditáló szerv és a kincstár által valósul meg.⁵³ Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg.⁵⁴

A fentiekben kifejtetteknek megfelelően az alábbiakban a következő szervezeteknek – a jelen értekezésben vizsgáltak szempontjából – releváns ellenőrzési tevékenységeit ismertetem:

- Állami Számvevőszék;
- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal;
- Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság;
- Magyar Államkincstár.

Ezeknek a szervezeteknek a jelen értekezésben vizsgált téma szempontjából – az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság kivételével – közös jellemzője, hogy az általuk végzett ellenőrzések csak ritkán irányulnak maguknak a közbeszerzéseknek, a közbeszerzési eljárásoknak az ellenőrzésére. Sokkal inkább egyéb témájú ellenőrzéseik során találkoznak közbeszerzési szabálytalanságokkal, leggyakrabban éppen a közbeszerzési eljárás lefolytatásának mellőzésével, amelyek esetében sem ítélek meg saját hatáskörben a közbeszerzési szabálytalanság elkövetését, hanem az arra illetékes és hatáskörrel rendelkező Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulnak jogorvoslatért, amelyre természetesen a későbbiekben még ugyancsak kitérek.

⁵¹ Áht. 61. § (1) bekezdés

⁵² Áht. 61. § (2) bekezdés

⁵³ Áht. 61. § (3) bekezdés

⁵⁴ Áht. 61. § (4) bekezdés

6.2.1. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: *ÁSZ*) eljárására vonatkozó speciális szabályokat – tekintettel arra, hogy az *ÁSZ*-ra vonatkozóan az *Áht.* is tartalmaz általános rendelkezéseket – az *Állami Számvevőszékről* szóló 2011. évi *LXVI. törvény* (a továbbiakban *ÁSZ tv.*) szabályozza.

Az *ÁSZ* az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát,⁵⁵ azonban tevékenysége során minden más szervezettől független.⁵⁶ Az *ÁSZ* jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.⁵⁷

Az *ÁSZ* általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését,⁵⁸ ellenőrzései többnyire utóellenőrzések keretében valósulnak meg, amelyek magukba foglalják a lefolytatott közbeszerzések jogszerűségének a vizsgálatát is. Az *ÁSZ* tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amelyet az *ÁSZ* elnöke (a továbbiakban: elnök) hagy jóvá.⁵⁹ Az *ÁSZ* az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit is maga alakítja ki, és a kialakított szabályokat nyilvánosságra hozza.⁶⁰ Az ezekről készült dokumentumokat az *ÁSZ* weboldalán⁶¹ közzéteszi.

Az *ÁSZ* nevében a konkrét ellenőrzést végző számvevők jogai az alábbiak:

- az ellenőrzést végző számvevő az ellenőrzés során a dokumentumokba és az informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerek adatállományába akkor is betekinhet, illetve azokról másolatot, kivonatot készíthet, ha azok minősített adatot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak;
- az eredeti iratokat, valamint az adatnyilvántartó rendszerek adatállományait eredeti adathordozón – másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett – azonban csak

⁵⁵ Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdésével párhuzamosan

⁵⁶ *ÁSZ tv.* 1. § (2) bekezdés

⁵⁷ *ÁSZ tv.* 1. § (6) bekezdés

⁵⁸ *ÁSZ tv.* 1. § (3) bekezdés

⁵⁹ *ÁSZ tv.* 3. § (2) bekezdés

⁶⁰ *ÁSZ tv.* 23. § (1) bekezdés

⁶¹ <https://asz.hu/jelentesek/osszes-jelentes-sorszam-szerint>

akkor viheti el, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezése indokolt, és az irat vagy adat megváltoztatásától, illetve megsemmisítésétől kell tartani;⁶²

- más szervezettől (a továbbiakban: ellenőrzést támogató szervezet) jogosult adatot, dokumentációt, tájékoztatást kérni, illetve az érintett szervezetenél is ellenőrzést végezni.⁶³

Az ellenőrzött szervezetnek, valamint annak munkavállalóinak együttműködési kötelezettségük van az ellenőrzés során. Amennyiben a közreműködésre kötelezett szervezet vagy ennek munkatársa a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem, vagy késedelmesen teljesíti,⁶⁴ úgy az ÁSZ elnöke az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti, valamint kezdeményezheti az illetékes hatóságnál, illetve szervezetenél az ellenőrzött szervezet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését.⁶⁵

Az ÁSZ az általa végzett ellenőrzésekről *jelentést* készít. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket.⁶⁶ Az így elkészült jelentést az ÁSZ megküldi az ellenőrzött szerv vezetőjének. Az ÁSZ jelentése nyilvános, de törvény a nyilvánosságot minősített adatok védelme érdekében korlátozhatja.⁶⁷ Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az ÁSZ részére megküldeni.⁶⁸ Amennyiben az intézkedési tervben foglalt intézkedések hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, az ÁSZ az intézkedési tervet indokolással és tizenöt munkanap – testületi döntéshozatal szükségessége esetén a következő testületi ülést követő öt munkanap – póthatáridő tűzésével visszaküldi kijavításra, kiegészítésre az ellenőrzött szervezet vezetőjének, és erről egyidejűleg értesíti a belső ellenőrzést végző személyt, illetve szervezetet.⁶⁹ Az intézkedési tervben foglaltak megvalósítását az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.⁷⁰

⁶² ÁSZ tv. 27. § (1) bekezdés

⁶³ ÁSZ tv. 25. § (3) bekezdés

⁶⁴ ÁSZ tv. 28. § (5) bekezdés

⁶⁵ ÁSZ tv. 33. § (3) bekezdés

⁶⁶ ÁSZ tv. 32. § (1) bekezdés

⁶⁷ ÁSZ tv. 32. § (3) bekezdés

⁶⁸ ÁSZ tv. 33. § (1) bekezdés

⁶⁹ ÁSZ tv. 33. § (2) bekezdés

⁷⁰ ÁSZ tv. 33. § (7) bekezdés

Ha az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld, az ÁSZ elnöke – a már említett jogával élve – az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti, valamint kezdeményezheti az illetékes hatóságnál, illetve szervezetnél az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését.⁷¹

Amennyiben az előbbieken megnevezett intézkedések egyike sem vezet eredményre, ilyen intézkedések megtétele nem lehetséges, vagy az adott ügy jellege, illetve súlya egyébként indokolja, az ÁSZ elnöke kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés illetékes bizottsága tárgyalja meg a jelentést és annak megállapításait, valamint hallgassa meg az ellenőrzött szervezet vezetőjét.⁷²

Az eddig felsoroltakon kívül az elnök jogkörébe tartozik a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezni, ha a feladatkörének ellátása során a Kbt.-be, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut a tudomására.⁷³

6.2.2. KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSI HIVATAL

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalra (a továbbiakban: *KEHI*) vonatkozó speciális szabályokat – tekintettel arra, hogy a KEHI-re vonatkozóan az Áht. is tartalmaz általános rendelkezéseket – a *Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: *355/2011. Korm. rendelet*) tartalmazza, amely szerint a KEHI a miniszterelnök irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A miniszterelnök az irányítási, valamint az e rendeletben meghatározott egyéb hatásköreit a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján gyakorolja. Tehát az ÁSZ-szal ellentétben a KEHI nem független szerv.⁷⁴

⁷¹ ÁSZ tv. 33. § (3) bekezdés

⁷² ÁSZ tv. 33. § (8) bekezdés

⁷³ Kbt. 152. § (1) bekezdés *b*) pont

⁷⁴ 355/2011. Korm. rendelet 2. §

A KEHI ellenőrzési hatáskörébe a következők tartoznak:

- a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzése;
- az európai uniós forrásból, illetve az állam nevében kötött nemzetközi szerződés alapján finanszírozott egyéb programból nyújtott támogatás felhasználásának, a Kormány irányítása alá tartozó fejezetbe sorolt központi kezelésű előirányzat, fejezeti kezelésű előirányzat, társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzata, elkülönített állami pénzalapok előirányzata felhasználásának, valamint a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek kormányzati ellenőrzése;
- a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások – ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is –, és az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzése;
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó és állami tulajdonban álló, valamint az olyan gazdasági társaságok – ide nem értve a Magyar Nemzeti Bankot – ellenőrzése, amelyekben az állam többségi befolyással rendelkezik.
- azon alapítványok, közalapítványok ellenőrzése, amelyek felett az alapítói jogokat a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv gyakorolja, vagy az államháztartás központi alrendszeréből támogatásban részesülnek;
- az állami kezesség vállalása és beváltása jogosságának ellenőrzése, ideértve a központi költségvetés, valamint a tartozás eredeti kötelezettjénél és jogosultjánál a kezességi szerződés feltételei betartásának ellenőrzését;
- a fenti pontokban foglaltakkal összefüggésben létrejött jogviszonyok, valamint azon szerződő felek ellenőrzése is, amelyek a jogviszony teljesítésében közvetlen vagy közvetett módon közreműködnek; valamint
- a működési célú költségvetési támogatás nyújtása esetén a kedvezményezett működésének és gazdálkodásának ellenőrzése.⁷⁵

⁷⁵ Áht. 63. § (1) bekezdés

A KEHI ellenőrzéseit utóellenőrzések formájában végzi. A KEHI kormányzati ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján látja el.⁷⁶ A KEHI az ellenőrzési tervét a weboldalán⁷⁷ közzéteszi.

Fontos megjegyezni, hogy a KEHI kormányzati ellenőrzési hatásköre nem terjed ki a központi költségvetésről szóló törvény Országgyűlés, Köztársasági Elnökség, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, Bíróságok, Magyar Köztársaság Ügyészsége, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Művészeti Akadémia költségvetési fejezetébe sorolt költségvetési szervekre, és a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzésére.⁷⁸

A KEHI ellátja a kormányzati ellenőrzési szerv törvényben meghatározott feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatban jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott további feladatokat.⁷⁹ A Kormány döntése, a miniszterelnök utasítása alapján a Hivatal elnöke soron kívüli kormányzati ellenőrzést rendel el,⁸⁰ illetve a KEHI elnökét a már folyamatban lévő kormányzati ellenőrzés kiterjesztésére, módosítására vagy megszüntetésére is utasíthatja.⁸¹

A KEHI elnöke (a továbbiakban: elnök) a kormányzati ellenőrzés lefolytatásához kijelöli a vizsgálatvezetőt és a kormányzati ellenőrzést lefolytató kormányzati ellenőröket,⁸² ezt követően a vizsgálatvezető elkészíti az ellenőrzési programot,⁸³ végül a kormányzati ellenőrzés kiterjesztése vagy módosítása esetén a vizsgálatvezető az ellenőrzési program módosítását kezdeményezi.⁸⁴

A KEHI által végzett kormányzati ellenőrzést adatbekérés útján, illetve szükség szerint a helyszínen, a kormányzati ellenőrzés végrehajtásához szükséges dokumentációk és informatikai rendszerek adatállományainak értékelésével, a megfelelő ellenőrzési módszerek

⁷⁶ 355/2011. Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés

⁷⁷ <https://kehi.kormany.hu/>

⁷⁸ 355/2011. Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés

⁷⁹ 355/2011. Korm. rendelet 6. §

⁸⁰ 355/2011. Korm. rendelet 11. § (3) bekezdés

⁸¹ 355/2011. Korm. rendelet 11. § (4) bekezdés

⁸² 355/2011. Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés

⁸³ 355/2011. Korm. rendelet 19. § (2) bekezdés

⁸⁴ 355/2011. Korm. rendelet 19. § (4) bekezdés

alkalmazásával kell végrehajtani.⁸⁵ A helyszíni vizsgálatot annak megkezdése előtt legalább 5 nappal korábban írásban be kell jelenteni az ellenőrzött szerv vezetőjének, vagy ha kapcsolattartó kijelölésre került, a kapcsolattartónak. Ennek keretében tájékoztatást kell adni a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazásról és a kormányzati ellenőrzés várható időtartamáról. Az előzetes bejelentést nem kell megtenni, ha az – a rendelkezésre álló adatok alapján – meghiúsítaná a kormányzati ellenőrzés eredményes lefolytatását.⁸⁶

A kormányzati ellenőrök jogai – amelyek szélesebbek, mint az ÁSZ esetében a számvevőké – az alábbiak:

- a kormányzati ellenőrzést végző személy a feladatai ellátása érdekében az ellenőrzött, és az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv, szervezet bármely helyiségébe beléphet;
- számára akadálytalan hozzáférést kell biztosítani valamennyi dokumentumhoz és az informatikai rendszerek archív és élő adatállományához;
- kérésére az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv bármely dolgozója köteles szóban vagy írásban információt szolgáltatni;⁸⁷
- a kormányzati ellenőrzést végző személy az ellenőrzés során a dokumentumokba és az informatikai rendszerek adatállományába akkor is betekinthez, azokról másolatot, kivonatot kérhet, ha azok minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak;
- az eredeti iratokat, valamint az informatikai rendszerek adatállományait eredeti adathordozón – másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett – elviheti, és az ellenőrzés befejezéséig magánál tarthatja;⁸⁸
- a kormányzati ellenőrzést végző személy jogosult az adathordozókról fizikai tükörmásolatot készíteni vagy készíttetni, és a tükörmásolat felhasználásával az adathordozón tárolt adatokat átvizsgálni.⁸⁹

⁸⁵ 355/2011. Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés

⁸⁶ 355/2011. Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés

⁸⁷ Áht. 64. § (1) bekezdés

⁸⁸ Áht. 64. § (2) bekezdés

⁸⁹ Áht. 64. § (3) bekezdés

Az ellenőrzött szerv vezetője, kapcsolattartója és alkalmazottai az Áht.-ben meghatározott kötelezettségeiken kívül kötelesek a kormányzati ellenőrzés végrehajtását elősegíteni, a kormányzati ellenőrökkel együttműködni, a kormányzati ellenőrök számára megfelelő munkakörülményeket biztosítani.⁹⁰ Kifejezetten az ellenőrzött szerv vezetőjének a kötelezettsége az előbb felsoroltakon túl, hogy a kormányzati ellenőrzés rendelkezésére bocsátott dokumentáció (iratok, okiratok, adatok, stb.) teljességéről felhívásra nyilatkozzon (teljességi nyilatkozat), a kormányzati ellenőrzés javaslatai alapján a végrehajtásért felelős személyeket kijelölje és a végrehajtás határidejét feltüntető intézkedési tervet készítse, az intézkedéseket a megadott határidőre végrehajtsa, továbbá arról az elnököt írásban tájékoztassa.⁹¹

A helyszíni ellenőrzés lefolytatásának akadályozása esetén, az ellenőrzött vagy az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv adatszolgáltatási vagy együttműködési kötelezettségének érvényesítéséhez a kormányzati ellenőrzési szerv a rendőrség közreműködését is igénybe veheti.⁹²

Az ellenőrzés lezárását követően a KEHI *ellenőrzési jelentést* készít. Az ellenőrzött szerv vezetője az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonata alapján a szükséges intézkedések végrehajtásáért felelős személyek és határidők megjelölésével az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonata kézhezvételétől számított 15 napon belül intézkedési tervet készít, és azt a KEHI részére megküldi.⁹³ Ha az ellenőrzött szerv vezetője az intézkedési tervet nem készíti el, vagy az elkészített és a KEHI részére megküldött intézkedési tervet a KEHI nem fogadja el, a KEHI elnöke⁹⁴ hivatalból eljárást indíthat eljárásí bírság kiszabása tárgyában.⁹⁵

A jelentés megállapításai, javaslatai alapján végrehajtott intézkedésekről, a végre nem hajtott intézkedésekről és azok indokáról az ellenőrzött szerv vezetőjének beszámolót kell készítenie és azt a tárgyévet követő év január 31-éig meg kell küldenie a KEHI részére.⁹⁶

⁹⁰ 355/2011. Korm. rendelet 18. § (1) bekezdés

⁹¹ 355/2011. Korm. rendelet 18. § (2) bekezdés

⁹² Áht. 65. § (6) bekezdés

⁹³ 355/2011. Korm. rendelet 32. § (1) bekezdés

⁹⁴ 355/2011. Korm. rendelet 32. § (2) bekezdés

⁹⁵ 355/2011. Korm. rendelet 30. § (3) bekezdés

⁹⁶ 355/2011. Korm. rendelet 37. § (2) bekezdés

A KEHI a következőkben felsorolt intézkedéseket már a kormányzati ellenőrzés lezárása előtt is megteheti:⁹⁷

- ha a kormányzati ellenőrzés során büntetőeljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, a KEHI a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltak szerint jár el;⁹⁸
- ha a KEHI a kormányzati ellenőrzés során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének gyanúját észleli, az illetékes szervnél vagy személynél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet;⁹⁹
- ha a KEHI a kormányzati ellenőrzés során olyan jogszabálysértést állapít meg, amely más szerv vagy hatóság eljárását teszi szükségessé, megkereséssel él a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vagy hatóság felé;¹⁰⁰
- polgári jogviszonyból fakadó jog, követelés, egyéb polgári jogi igény érvényesítésére okot adó cselekmény vagy mulasztás észlelése esetén a Hivatal az igény érvényesítésére jogosult szerv vagy személy felé megkereséssel élhet.¹⁰¹

Az eddig felsoroltakon kívül a kormányzati ellenőrzési szerv jogkörébe tartozik a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezni, ha a feladatkörének ellátása során a Kbt.-be, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut a tudomására.¹⁰²

6.2.3. EURÓPAI TÁMOGATÁSOKAT AUDITÁLÓ FŐIGAZGATÓSÁG

Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságra vonatkozó (a továbbiakban: *EUTAF*) speciális szabályokat – tekintettel arra, hogy az EUTAF-ra vonatkozóan az Áht. is tartalmaz általános rendelkezéseket – az Áht. felhatalmazása alapján¹⁰³ kiadott, az *Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: *210/2010. Korm. rendelet*) szabályozza.

⁹⁷ 355/2011. Korm. rendelet 12. § (7) bekezdés

⁹⁸ 355/2011. Korm. rendelet 12. § (2) bekezdés

⁹⁹ 355/2011. Korm. rendelet 12. § (3) bekezdés

¹⁰⁰ 355/2011. Korm. rendelet 12. § (4) bekezdés

¹⁰¹ 355/2011. Korm. rendelet 12. § (5) bekezdés

¹⁰² Kbt. 152. § (1) bekezdés c) pont

¹⁰³ Áht. 109. § (5) bekezdés

Az EUTAF az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalként működő központi költségvetési szervként látja el feladatát,¹⁰⁴ azaz a KEHI-hez hasonlóan az EUTAF sem önálló, autonóm szerv.

Az EUTAF ellenőrzési jogköre kiterjed a 210/2010. Korm. rendeletben meghatározott – elsősorban európai uniós és egyéb nemzetközi – forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre, valamint a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre – alapvetően a lebonyolításban érintett szervezeteknél, a kedvezményezetteknel –, és az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára (ebben a vonatkozásban azon szerződő felekre is, amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, vagy abban közreműködnek).¹⁰⁵

Az ellenőrzési tevékenysége kapcsán az EUTAF *funkcionális függetlenséggel* rendelkezik, *különösen* az alábbi jogkörökben:

- az ellenőrzési stratégiák és az éves ellenőrzési tervek kidolgozása;
- az ellenőrzési programok elkészítése és végrehajtása;
- az ellenőrzési módszerek kiválasztása;
- a megállapítások, következtetések és javaslatok kidolgozása;
- az ellenőrzések során észlelt szabálytalanságok megállapítása;
- az ellenőrzési jelentések, az éves ellenőrzési jelentések és a záró ellenőrzési jelentések elkészítése;
- az éves vélemények, valamint a zárónyilatkozatok kiadása;
- humánpolitikai döntések (ide nem értve a létszámkeret meghatározását); valamint
- az informatikai alkalmazások kiválasztása, fejlesztése.¹⁰⁶

Az EUTAF ellátja a 2014-2020 közötti programozási időszak tekintetében:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alappal;
- az Európai Szociális Alappal;
- a Kohéziós Alappal;

¹⁰⁴ 210/2010. Korm. rendelet 1. §

¹⁰⁵ Áht. 68. §

¹⁰⁶ 210/2010. Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés

- a Leginkább Rászoruló Személyeket Támogató Európai Segítségnyújtási Alappal;
- az Európai Tengerügyi és Halászati Alappal;
- a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alappal;
- a Belső Biztonsági Alappal;
- a transznacionális Duna Programmal;
- az Interreg V-A Szlovákia-Magyarország Együttműködési Programmal;
- az Interreg V-A Magyarország-Horvátország Együttműködési Programmal;
- az Interreg-IPA Magyarország-Szerbia Határon Átnyúló Együttműködés Programmal;
- valamint
- a Magyarország-Szlovákia-Románia-Ukrajna ENI Határon Átnyúló Együttműködési Programmal kapcsolatos ellenőrzési hatósági feladatokat.¹⁰⁷

Az EUTAF az európai uniós és a nemzetközi támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok, valamint a nemzetközi ellenőrzési standardok szerint elkészített, az EUTAF főigazgatója által jóváhagyott ellenőrzési kézikönyv szerint végzi.¹⁰⁸ Az EUTAF ellenőrei ellenőrzéseiket megbízólevél alapján végzik.¹⁰⁹

Az EUTAF ellenőrei – az ellenőrzések során – az alábbi intézkedésekre jogosultak:

- az ellenőrzött szervezet helyiségeibe beléphetnek, figyelemmel az ellenőrzött szervezet biztonsági előírásaira és munkarendjére;
- az ellenőrzött szervezetnél az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó minősített adatot, adó- és üzleti- vagy egyéb titkot tartalmazó iratokba és más dokumentumokba, az elektronikus adathordozón tárolt adatokba betekinhetnek a jogszabályban meghatározott adat- és titokvédelmi előírások betartásával, azokról másolatot, kivonatot, illetve tanúsítványt készíthetnek;
- az ellenőrzött szervezet vezetőjétől és az ellenőrzéssel érintett kérdésben eljáró alkalmazottjától írásban vagy szóban információt kérhetnek;
- az ellenőrzött szervezet működésével és gazdálkodásával összefüggő kérdésekben más szervektől információt kérhetnek;

¹⁰⁷ 210/2010. Korm. rendelet 4. § (2a) bekezdés

¹⁰⁸ 210/2010. Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés

¹⁰⁹ 210/2010. Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés

- a vizsgálatba szakértő bevonását kezdeményezhetik.¹¹⁰

Az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén az érintett személy eljárási bírsággal sújtható, amennyiben a kötelezettségzegés felróható módon történt.¹¹¹ Az eljárási bírságot a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője határozatban szabja ki. A bírsággal kapcsolatos eljárásra Ákr. rendelkezéseit az Áht.-ben meghatározott eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni.¹¹²

Az ellenőrzésekről – megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat is tartalmazó – *ellenőrzési jelentés* készül, melynek tervezetét az EUTAF megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, továbbá annak, akire vonatkozóan a jelentéstervezet megállapítást vagy javaslatot tartalmaz. Több ellenőrzött szervezetet érintő ellenőrzés esetén az EUTAF a tervezetnek csak a vonatkozó részét küldi meg az egyes szervezeteknek. A jelentéstervezetnek tartalmaznia kell egy záradékot, amely szerint az ellenőrzött szervezet esetleges észrevételeiket a jelentéstervezet kézhezvételétől számított tizenöt – rendszerellenőrzés esetén huszonkét – napon belül küldhet meg az EUTAF részére. A határidő elmulasztását egyetértésnek kell tekinteni, melyre a záradékban fel kell hívni az ellenőrzött figyelmét.

Az európai támogatásokat auditáló szerv jogkörébe tartozik a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezni, ha a feladatkörének ellátása során a Kbt.-be, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut a tudomására.¹¹³

A fentiekben részletezettek mellett fontos kiemelni azt is, hogy a fentiekben bemutatott tevékenységével az EUTAF látja az ügynevezett *audit hatóság* feladatait, amelynek fenntartása és ellátása európai uniós kötelezettség. Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az

¹¹⁰ 210/2010. Korm. rendelet 7. § (2) bekezdés

¹¹¹ Áht. 65. § (2) bekezdés a) pont

¹¹² Áht. 65. § (3) bekezdés

¹¹³ Kbt. 152. § (1) bekezdés j) pont

Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU rendeletének (a továbbiakban: *1303/2013/EU rendelet*) 123. cikk (4) bekezdése előírja, hogy „*a tagállam minden egyes operatív program számára audithatósággént kijelöl egy nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási hatóságot vagy szervet, amely funkcionálisan független az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól. Ugyanaz az audithatóság több operatív program számára is kijelölhető.*”

Az audithatóságra vonatkozó részletes szabályokat a 1303/2013/EU rendelet 127. cikke rögzíti, amelynek (1) bekezdése alapján az audithatóság feladatait a következők szerint lehet összegezni: „*A bejelentett kiadások alapján az audithatóság biztosítja, hogy elvégzi az operatív program irányítási és kontroll-rendszere megfelelő működésének és a műveletek egy megfelelő mintájának auditjait. A bejelentett kiadások auditját reprezentatív minta alapján, és főszabályként statisztikai mintavételi módszerek alapján végzi.*” Mindezek értelmében tehát az audithatóság alapvetően a közbeszerzések reprezentatív mintavételezés alapján végzett ellenőrzésével, valamint úgynevezett intézményrendszeri rendszerellenőrzések útján látja el feladatát.

A fenti, 1303/2013/EU rendelet szerinti audithatósági feladatokat Magyarországon az EUTAF látja el, amelyet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 272/2014. Korm. rendelet) 16/A. §-a kifejezetten rögzít is.¹¹⁴ Az EUTAF, mint audithatóság feladatait a 272/2014. Korm. rendelet 16. §-a tartalmazza, amelynek értelmében az EUTAF legfontosabb feladatai az alábbiak:

- elkészíti az audit stratégiát;
- elvégzi a rendszerellenőrzéseket;
- elvégzi a projektek mintavételes ellenőrzését;
- ellenőrzést végez az Európai Bizottság felkérése esetén;
- teljesíti az Európai Bizottság felé az éves beszámolási kötelezettségeket;

¹¹⁴ A 272/2014. Korm. rendelet 16/A. § szerint az audithatóság feladatait az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (a továbbiakban: EUTAF) látja el.

- véleményezi az Európai Bizottság ellenőrzéseiben felvetett kérdésekre adandó tagállami választervezeteket, részt vesz a szükséges tárgyalások lefolytatásában.¹¹⁵

6.2.4. MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR

A Magyar Államkincstár által végzett ellenőrzés szabályait ugyancsak az Áht. tartalmazza.

Az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén a kincstár ellenőrzési jogköre a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének, az adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének, az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára terjed ki.

A Magyar Államkincstár ellenőrzési kötelezettségének ellátásával összefüggésben jogosult a minősített adat, az üzleti titok és az ellenőrzött szervezet, valamint az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szervezet által kezelt egyéb titokfajták megismerésére.¹¹⁶ A Magyar Államkincstár személyes adatot ellenőrzési tevékenysége céljából, az ahhoz szükséges mértékben, az ellenőrzés dokumentumainak megőrzéséig kezelhet.¹¹⁷

A Magyar Államkincstár nevében ellenőrzést végző személy a feladatai ellátása érdekében az ellenőrzött, és az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv, szervezet bármely helyiségébe beléphet, számára akadálytalan hozzáférést kell biztosítani valamennyi dokumentumhoz és az informatikai rendszerek archív és élő adatállományához. Kérésére az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv bármely dolgozója köteles szóban vagy írásban információt szolgáltatni.¹¹⁸ A Magyar Államkincstár nevében ellenőrzést végző személy az ellenőrzés során a dokumentumokba és az informatikai rendszerek adatállományába akkor is betekinhet, azokról másolatot, kivonatot kérhet, ha azok minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak. Az eredeti iratokat, valamint az informatikai rendszerek adatállományait eredeti adathordozón – másolat

¹¹⁵ 272/2014. Korm. rendelet 16. § a)-l) pontok

¹¹⁶ Áht. 63. § (2) bekezdés

¹¹⁷ Áht. 63. § (4) bekezdés

¹¹⁸ Áht. 64. § (1) bekezdés

készítése és átvételi elismervény átadása mellett – elviheti, és az ellenőrzés befejezéséig magánál tarthatja. Az ellenőrzés befejezése után az átvett eredeti iratokat, adathordozókat, vissza kell szolgáltatni kivéve, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezése indokolt.¹¹⁹ A Magyar Államkincstár nevében ellenőrzést végző személy jogosult az adathordozókról fizikai tükörmásolatot készíteni vagy készíttetni, és a tükörmásolat felhasználásával az adathordozón tárolt adatokat átvizsgálni.¹²⁰

A Magyar Államkincstár által végzett ellenőrzési folyamat során az ellenőrzött szerv, szervezet vagy más – az ellenőrzés lefolytatásához szükséges adatok, tények, információk birtokában lévő – személy, szervezet vezetője, alkalmazottja a jogszabályokban meghatározottak szerint adatszolgáltatásra és együttműködésre köteles.¹²¹ Az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén az érintett személy eljárási bírsággal sújtható, amennyiben a kötelezettségszegés felróható módon történt.¹²² Az eljárási bírságot a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője határozatban szabja ki. A bírsággal kapcsolatos eljárásra az Ákr. rendelkezéseit az Áht.-ben meghatározott eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni.¹²³ A keresetlevelet a bírsággal sújtott személynek a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtania.¹²⁴

Ha a Magyar Államkincstár ellenőrzése során a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználását és ezzel összefüggésben károkozást vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat a munkabérek és az ahhoz kapcsolódó közterhek folyósításának kivételével a kincstárnál vagy hitelintézetnél vezetett fizetési számlák zárolása, az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott költségvetési támogatások folyósításának felfüggesztése, a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlások folyósításának felfüggesztése, és az ellenőrzött szerv, szervezet részére visszatérítendő általános forgalmi adó folyósításának felfüggesztése céljából.¹²⁵ Az előbbieken meghatározott

¹¹⁹ Áht. 64. § (2) bekezdés

¹²⁰ Áht. 64. § (3) bekezdés

¹²¹ Áht. 65. § (1) bekezdés

¹²² Áht. 65. § (2) bekezdés a) pont

¹²³ Áht. 65. § (3) bekezdés

¹²⁴ Áht. 65. § (5) bekezdés

¹²⁵ Áht. 66. § (1) bekezdés

esetekben a megkeresett hatóság, szervezet köteles a megkeresés kézhezvételét követő tizenöt napon belül a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről a kormányzati ellenőrzési szerv elnökét írásban értesíteni.¹²⁶

A Magyar Államkincstár jogosult a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezni, ha a feladatkörének ellátása során a Kbt.-be, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut a tudomására.¹²⁷

A Magyar Államkincstár az EUTAF-hoz hasonlóan fontos feladatokat lát el az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése során – a Magyar Államkincstár látja el ugyanis az úgynevezett *igazoló hatóság* feladatait, amelynek fenntartása és ellátása ugyancsak európai uniós kötelezettség. A 1303/2013/EU rendelet 123. cikk (2) bekezdése előírja, hogy *„A tagállam – a (3) bekezdésben leírtak sérelme nélkül – minden egyes operatív program számára kijelöl egy nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási hatóságot vagy szervet igazoló hatóságként. Ugyanaz az igazoló hatóság több operatív program számára is kijelölhető.”*

Az igazoló hatóságra vonatkozó részletes szabályokat a 1303/2013/EU rendelet 126. cikke rögzíti, amelynek *a)* és *c)* pontja alapján az igazoló hatóság feladatait a következők szerint lehet összefoglalni: az igazoló hatóság feladata *„a kifizetési kérelmek elkészítése, azok benyújtása a Bizottságnak, valamint annak igazolása, hogy a bennük foglalt eredmények megbízható elszámolási rendszerekből származnak, ellenőrizhető dokumentumokon alapulnak és azokat az irányító hatóság ellenőrző vizsgálatnak vetette alá;”* illetve *„a beszámolók teljességének, pontosságának és hitelességének, valamint annak az igazolása, hogy a beszámolóiban szereplő kiadások megfelelnek az alkalmazandó jognak, és az operatív programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban finanszírozásra kiválasztott, valamint az alkalmazandó jognak megfelelő műveletek tekintetében merültek fel.”* Mindezek értelmében tehát az igazoló hatóságnak alapvetően a pénzügyi elszámolás ellenőrzésében és hitelességének alátámasztásában van kiemelkedően fontos szerepe.

¹²⁶ Áht. 66. § (2) bekezdés

¹²⁷ Kbt. 152. § (1) bekezdés *e)* pont

A fenti, 1303/2013/EU rendelet szerinti igazoló hatósági feladatokat Magyarországon a Magyar Államkincstár látja el, amelyet a 272/2014. Korm. rendelet 17/A. §-a kifejezetten rögzít is.¹²⁸ A Magyar Államkincstár, mint igazoló hatóság feladatait a 272/2014. Korm. rendelet 17. §-a tartalmazza, amelynek értelmében a Magyar Államkincstár legfontosabb feladatai az alábbiak:

- támogatások folyósítása érdekében összeállítja az operatív programokra vonatkozó átutalás igénylési dokumentációt, igazolja annak pontosságát és megfelelőségét, majd benyújtja az Európai Bizottság részére;
- a költségek megfelelőségének ellenőrzése érdekében vizsgálatot végez;
- az irányító hatóságok által megküldött kifizetési ütemezések alapján összeállítja a kifizetési előrejelzéseket az Európai Bizottság részére;
- fogadja az alapokból származó támogatásokat az Európai Bizottságtól;
- végrehajtja szabálytalanságok következtében szükségessé váló pénzügyi korrekciókat.

A fentiek mellett kiemelendő, hogy a Magyar Államkincstár az uniós forrásfelhasználás során úgynevezett *közreműködő szervezet*¹²⁹ feladatkörben is eljár. A 272/2014. Korm. rendelet 3. mellékletének 7. pontja szerint a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP) esetében, ahol az *irányító hatósági* feladatokat az agrárminiszter látja el, valamint 9. pontja szerinti Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP), illetve 10. pontja szerinti Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) esetében, amely utóbbiaknál az irányító hatósági feladatokat a pénzügyminiszter látja el, a Magyar Államkincstár került kijelölésre közreműködő szervezetként. Az irányító hatóságok európai uniós forrásból megvalósított közbeszerzések ellenőrzésével és szabályos lefolytatásának biztosításával kapcsolatos feladatai és tevékenysége a 3.3. pontban kerül részletesen ismertetésre.

¹²⁸ A 272/2014. Korm. rendelet 17/A. § szerint az igazoló hatóság feladatait a kincstár látja el.

¹²⁹ A 272/2014. Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésének 26. pontja szerint *közreműködő szervezet*: az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 18. pontja szerinti szervezet.

Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 18. pontja értelmében a közreműködő szervezet bármely közjogi vagy magánjogi szervezet, amely irányító vagy igazoló hatóság felelőssége alatt működik, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek vonatkozásában.

6.3. AZ UNIÓS FORRÁSBÓL MEGVALÓSULÓ KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSÉNEK RENDSZERE

Az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések szabályos lefolytatásának ellenőrzése a támogatáspolitikai intézményrendszer egyik legfontosabb feladata. Az ezzel kapcsolatos feladatok megoszlanak az ún. *Irányító Hatóságok* és a közbeszerzésekért felelős miniszter között, attól függően, hogy ellenőrzött közbeszerzési eljárások milyen becsült értéket érnek el.

Az alábbiakban ismertetett rendszerrel kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni, hogy az elemzés keretében alapvetően a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szerinti metódus került ismertetésre, amelynek oka kettős: egyrészt jelenleg – bár a 2014-2020-as programozási időszak letelt – továbbra is zajlik a 2014-2020-as programozási időszakban kihelyezett források felhasználása, és a felhasználás ellenőrzése, amelynek során az ellenőrzési intézményrendszer szereplői ezen jogszabály alapján végzik tevékenységüket; másrészt – bár időben már benne vagyunk a 2021-2027-es programozási időszakban, és a Kormány el is fogadta az erre vonatkozó, *a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletet* (a továbbiakban: 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet) – a vonatkozó Partnerségi Megállapodás aláírására egyelőre nem került még sor az Európai Bizottság és a magyar Kormány között, így ezek a források még nem érkeztek meg Magyarországra. Fontosnak tartom további kiemelni, hogy a 2021-2027-es programozási időszak szerinti projektek, valamint közbeszerzési eljárások ellenőrzését végző intézményrendszeri keretek, illetve az intézményrendszeri szereplők nem változnak meg: lényegében ugyanazok az intézményrendszeri szereplők ellenőrzik az programozási időszakban is az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket, mint amelyek az előző, 2014-2020-as programozási időszakban végezték. Kettő lényeges változásra azonban már ehelyütt szeretném felhívni a figyelmet. Az egyik ilyen lényeges változás az, hogy a 256/2021. Korm. rendelet értelmében az ellenőrzést végző intézményrendszeri szereplők már nem kötelesek a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulni, amennyiben közbeszerzési szabálytalanságra bukkanak, hanem saját hatáskörben ítélik meg. A másik lényeges változás, hogy a fejlesztéspolitikai intézményrendszer ellenőrzést végző szereplői már nem „közbeszerzési-jogi” megfelelést, azaz szabályosságot ellenőriznek, hanem „közbeszerzési elszámolhatóság”-ot. Ez a változás

súlyos problémát jelent a közbeszerzési jogalkalmazásban, tekintettel egyrészt arra, hogy a közbeszerzési elszámolhatóság mibenlétét a jogszabály nem definiálja, így annak megítélése az ellenőrző szervezet mindenkor eseti döntéseinek függvénye, ami szélsőséges esetben az ellenőrző szervezet önkényes jogértelmezéséhez vezethet. Ha ezzel kapcsolatban figyelembe vesszük, hogy az ellenőrző szervezetnek a közbeszerzési elszámolhatóság kérdésében hozott döntése ellen nincsen lehetőség semmilyen jogorvoslatra, akkor ez végső soron súlyos jogállamisági problémát is jelent. Minderről a hazai közbeszerzési ellenőrzési rendszer működési problémáiról szóló fejezetben részletesen is írok.

6.3.1. AZ IRÁNYÍTÓ HATÓSÁGOK SZEREPE

A tagállamok feladata elősorban – amint azt a 1303/2013/EU rendelet kimondja –, hogy biztosítsák az operatív programok megfelelő irányítási és kontrollrendszerének működtetését.¹³⁰ Az irányítási és kontrollrendszerek témánk szempontjából legfőbb funkciója a szabálytalanságok – beleértve a csalást is – megelőzése, azonosítása és kijavítása, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek és az esetleges késedelmi kamatok visszafizettetése.¹³¹ A megosztott irányítás elvével összhangban a tagállamok és a Bizottság az ebben a rendeletben és az alapspecifikus szabályokban meghatározott feladatköreiknek megfelelően felelősek a programok irányításáért és ellenőrzéséért.¹³²

Az Irányító Hatóság (a továbbiakban: IH) olyan, a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, mely felelős az operatív program hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért (Osztoivits, 2012). Tehát az IH-k felelőssége a 1303/2013/EU rendelet fent ismertetett szabályainak érvényre juttatása.

Szabálytalanságnak minősül, az uniós jog vagy az annak alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jog valamely rendelkezésének egy, az ESB-alapok megvalósításában részt vevő gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.¹³³

¹³⁰ 1303/2013/EU rendelet 74. cikk (2) bekezdés

¹³¹ 1303/2013/EU rendelet 72. cikk *h)* pont

¹³² 1303/2013/EU rendelet 73. cikk

¹³³ 1303/2013/EU rendelet 2. cikk 36.

Rendszerszintű szabálytalanságnak minősül bármely szabálytalanság, amely esetében fennáll az ismétlődés lehetősége, amely nagy valószínűséggel hasonló művelettípusok esetében következik be, és amelyet valamely irányítási és kontroll-rendszer hatékony működésének súlyos hiányossága okoz, beleértve azt is, hogy nem történt meg az e rendelet és az alapspecifikus szabályok szerinti megfelelő eljárások kialakítása.¹³⁴

Szabálytalanságfelelős az Irányító Hatóság, a kifizető ügynökség vagy az alapok alapját végrehajtó szervezet alkalmazásában álló, a szabálytalansági eljárással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt személy.¹³⁵

Az IH-k felelősségének bővebb kifejtés előtt érdemes említést tenni a hazai intézményrendszer korábbi átalakításáról.

A 2014-2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról szóló 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozattal (a továbbiakban: *1600/2012. Korm. határozat*) jelentősen átalakult az európai uniós források felhasználására kialakított magyar intézményrendszer. Az 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat 1. pont *f*) alpontja értelmében a 2014-2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználását központi koordinációval működő decentralizált intézményrendszernek kell támogatnia, amelyben hatékony központi koordináció mellett érvényesül az ágazati szakpolitikákért felelős tárcák tervező és irányító szerepe, míg az 5. pont kimondja, hogy az operatív programokhoz kapcsolódó irányító hatósági funkciók az ágazati szakpolitikákért felelős tárcákhoz kerüljenek (Bodánszky, 2018.).

Ezt követően, az intézményrendszer átalakításának első lépéseként *a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. rendelettel* (a továbbiakban: *475/2013. Korm. rendelet*) 2014. január 1-jétől megszűnt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (a továbbiakban: *NFÜ*), általános jogutódnak a Miniszterelnökséget jelölte meg.¹³⁶ A 475/2013. Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése visszautal az 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat fent hivatkozott 5. pontjában előírt követelményre, miszerint a Korm. rendelet 1. és 2. melléklete szerinti minisztérium, illetve a Miniszterelnökség

¹³⁴ 1303/2013/EU rendelet 2. cikk 38.

¹³⁵ 272/2014. Korm. rendelet 3. § 48. pont

¹³⁶ 475/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés

az NFÜ egyes IH-inak jogutódja, így pedig az 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat 5. pontjának megfelelően megtörtént az IH-k minisztériumokba történő olvasztása (Bodánszky, 2018.).

A *közreműködő szervezetek* (a továbbiakban: KSZ) esetében is jelentős mértékű volt az átszervezés, hiszen a *közreműködő szervezetek útján ellátott feladatok központi költségvetési szerv által történő átvételéről szóló 96/2014. (III. 25.) Korm. rendelet* szabályozta a KSZ-ek útján ellátott feladatok központi költségvetési szervek által történő átvételét. A vonatkozó jogszabályok többször hivatkoznak az európai uniós irányelvek, illetve rendeletek szövegezésének megfelelően KSZ-re, amelyek emiatt sokszor félreértésre adhatnak okot, hiszen a KSZ-ek feladat- és hatáskörei lényegében az IH-khoz kerültek – kivételt jelent ez alól a Magyar Államkincstár. Ebben a kérdésben a *2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése* próbál némileg rendet tenni, ugyanis ez alapján, ha valamely támogatási konstrukció esetében közreműködő szervezet nem kerül kijelölésre, és e rendelet közreműködő szervezetet említ, azon a Kormány európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kijelölt tagja által vezetett minisztériumban az IH vezetője által kijelölt szervezeti egységet kell érteni (Bodánszky, 2018.).

Az IH-k feladata alapvetően az operatív programok végrehajtásának irányítása, míg a KSZ-k feladata inkább az egyes operatív programok szabályszerű lebonyolítása, jogszabályoknak megfelelő szakmai, pénzügyi és adminisztratív végrehajtása. Szabálytalanság tekintetében a KSZ nyomon követi a projektek megvalósítását, ellenőrzi azokat a támogatás visszafizetésével járó szabálytalanságok elkerülése érdekében, elvégzi a támogatások kifizetését és a projektek zárásával kapcsolatos feladatokat, lebonyolítja az ellenőrzéseket, feltárja és jelenti a szabálytalanságokat, ennek kapcsán szabálytalanságkezelési rendszert alakít ki és működtet. Az IH szabálytalanság felmerülése esetén felfüggesztheti a KSZ által elkövetett szabálytalansággal érintett, indokolt esetben az összes jelen megállapodással kapcsolatos tevékenységet (Bodánszky, 2018.).

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 12. §-a az uniós források felhasználásáért felelős miniszterre telepíti a szabálytalan forrásfelhasználás kezelésével kapcsolatos feladatokat. Ennek körében az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett

minisztérium jogorvoslati feladatai körében elbírálja a szabálytalansági eljárásban az irányító hatóság, a kifizető ügynökség és az alapok alapját végrehajtó szervezet által hozott döntések ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket, biztosítja a fejlesztési források szabályszerű felhasználására kialakított szabálytalansági döntések elleni jogorvoslati kérelmek és kifogások elbírálása során hozott döntések egységességét, valamint az általa vezetett minisztérium összegző jelentést készít a kifogások és a szabálytalansági döntések ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek elbírálása kapcsán lefolytatott jogorvoslati eljárások eljárásrendi tapasztalataiból, szükség esetén az irányító hatóságok bevonásával (Bodánszky, 2018.).

A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VI. 17.) MvM utasítás szerint közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár – egyebek mellett – ellátja a Miniszterelnökség európai uniós támogatásokból megvalósuló közbeszerzések közbeszerzési-jogi, közbeszerzési elszámolhatósági ellenőrzésével kapcsolatos feladatait.¹³⁷

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben az európai uniós forrásból finanszírozott közbeszerzési eljárások ellenőrzésének rendszere és a rendszer működése is szabályozásra kerül. A közbeszerzési folyamatok kapcsán *előzetes, folyamatba épített és utólagos ellenőrzés* is érvényesül. Az uniós értékhatárt el nem érő értékű árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések és a 300 millió forintot el nem érő értékű építési beruházások ellenőrzése esetében IH általi utóellenőrzés érvényesül. Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű, építési beruházás esetén a 300 millió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások ellenőrzésénél a *Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya* (a továbbiakban: *ME KFF*) általi folyamatba épített ellenőrzés működik (Bodánszky, 2018.).

Az említett értékhatárok alatt az ellenőrzés időtartama rövidebb, ilyenkor csupán az ajánlatkérő által hozott döntéseket követően kell az IH-t tájékoztatni, amely az eljárás addigi dokumentumait utóellenőrzés keretében ellenőrzi. A különböző nemzeti és uniós ellenőrző szervek (EUTAF, KEHI, ÁSZ, Bizottság, Európai Számvevőszék, OLAF) utóellenőrzést folytatnak. A szigorú ellenőrzés miatti többletidőigényt ellensúlyozza, hogy az ellenőrző szervezetek számos szabálytalanságot kiszűrnek, így a későbbiekben elkerülhetővé válik a

¹³⁷ 5/2022. (VI. 17.) MvM utasítás 145. § (1) bekezdés a) pont

forrásvesztés mind a kedvezményezettek, mind pedig a hazai költségvetés számára (Bodánszky, 2018.).

A szabálytalansági eljárást az Irányító Hatóság folytatja le, abban az esetben is, ha közreműködő szervezet kerül kijelölésre.¹³⁸ A szabálytalansági eljárás során a szabálytalansági eljárás vezetője betekinthez minden olyan dokumentumba, amely a szabálytalansági gyanú megítéléséhez szükséges, a projekt megvalósítási helyszínén ellenőrzést végezhet és lehetősége van a kedvezményezett személyes meghallgatására. Közbeszerzési jogsértés gyanúja esetén a szabálytalansági eljárás vezetője kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból történő eljárását, melyről egyidejűleg tájékoztatja a közbeszerzésekért felelős minisztert.¹³⁹

A menedzsment-felülvizsgálatot az IH/KSZ végzi, amelynek keretében az uniós források felhasználásának, azon belül is a közbeszerzési szabályok betartásának ellenőrzése történik (Bodánszky, 2018.).

Általános kritérium, hogy az IH/KSZ ellenőrizze, hogy az árubeszerzések és szolgáltatások teljesítésre kerültek-e, a felhasználás reális és megfelelő volt-e, és hogy a beruházások a nemzeti és közösségi szabályoknak megfelelően történtek-e. Jogi alapja a 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 125. cikke, valamint az 1828/06/EK bizottsági rendelet 13. cikk (2)-(5) bekezdései, amely a korábban hatályos, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelettel megegyező módon továbbra is az IH feladatai között rendelkezik ezekről (Bodánszky, 2018.).

Az ellenőrzések két általános típusa egyrészt az adminisztratív ellenőrzés, mely során az ellenőrzés kiterjedésének 100%-osnak kell lennie, másrészt a helyszíni ellenőrzés, mely történhet mintavételezéssel. A közbeszerzésekkel kapcsolatos menedzsment-ellenőrzések annak megállapítására törekcsenek, hogy a közbeszerzési eljárás megfelel-e az eljárásrendi követelményeknek és így hozzájárul-e a tisztességes és hatékony versenyhez. Az ellenőrzési folyamatnak figyelembe kell vennie az ajánlatkérők érdekeit. A menedzsment-felülvizsgálatok 1. szakaszának végrehajtása során elvégzett auditok alkalmával a közvetlen megállapodással,

¹³⁸ 272/2014. Korm. rendelet 156. § (2) bekezdés

¹³⁹ 272/2014. Korm. rendelet 160. § (4) bekezdés

pályáztatás nélkül megkötött szerződéseket, az irányelvek alkalmazásának elkerülése céljából nem szabályszerűen felosztott szerződéseket vizsgálja a rendszer, valamint azt, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvek megfelelően kerültek-e átültetésre a tagállam által (például bizonyos intézmények ajánlatkérőnek minősítése, az alkalmassági követelmények és értékelési szempontok felcserélése) (Bodánszky, 2018.).

A 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós az operatív programok végrehajtásának irányítását az alábbi IH-k látták és látják el:

- az *Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program* (a továbbiakban: *EFOP*) és a *Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program* (a továbbiakban: *RSZTOP*) végrehajtásának irányítását az Emberi Erőforrások Minisztériumának, az EU Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága;
- a *Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program* (a továbbiakban: *GINOP*) végrehajtásának irányítását a Pénzügyminisztérium, Gazdaságfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága;
- az *Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program* (a továbbiakban: *IKOP*) végrehajtásának irányítását az Innovációs és Technológiai Minisztériumnak, a Közlekedés Operatív Programokért Felelős Helyettes Államtitkársága;
- a *Közigazgatás- és Köszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program* (a továbbiakban: *KÖFOP*) végrehajtásának irányítását a Miniszterelnökség, Európai Unió Fejlesztések Koordinációjáért Felelős Helyettes Államtitkársága;
- a *Magyar Halgazdálkodási Operatív Program* (a továbbiakban: *MAHOP*) végrehajtásának irányítását az Agrárminisztérium, Vidékfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága.
- a *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program* (a továbbiakban: *TOP*) és a *Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program* (a továbbiakban: *VEKOP*) végrehajtásának irányítását a Pénzügyminisztérium, Regionális Fejlesztési Programokért Felelős Helyettes Államtitkársága.

Az egyes operatív programok szabályszerű lebonyolítása, jogszabályoknak megfelelő szakmai, pénzügyi és adminisztratív végrehajtását, azaz a KSZ feladatait a Magyar Államkincstár látta és látja el.

6.3.2. AZ EURÓPAI UNIÓS FORRÁSBÓL MEGVALÓSULÓ KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE

Amint az a fentiekben már említésre került, a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VI. 17.) MvM utasítás alapján a közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár – egyebek mellett – ellátja a Miniszterelnökség európai uniós támogatásokból megvalósuló közbeszerzések közbeszerzési-jogi, közbeszerzési elszámolhatósági ellenőrzésével kapcsolatos feladatait.

A közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár irányítása alá tartozik a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (a korábbiakban már említett *ME KFF*), amely mint központi koordinációs szerv ellátja a közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása során a közbeszerzési eljárás dokumentumainak közbeszerzési-jogi minőség-ellenőrzését, továbbá biztosítja a közbeszerzési eljárások lefolytatásának közbeszerzési-jogi megfelelőségét, írásbeli véleményt készít a kedvezményezettek és a nyertes ajánlattevők között létrejött szerződések módosítását megelőzően a módosítás jogszerűségéről, megalapozottságáról, gyűjti és nyilvántartja a mindenkori támogatott közbeszerzési eljárások ellenőrzéséről szóló kormányrendelet hatálya alá tartozó kedvezményezettek eljárásainak ellenőrzése során benyújtott dokumentumokat, nyilvántartást vezet a közbeszerzési eljárásokról, kezeli a támogatott közbeszerzések ellenőrzése kapcsán a közbeszerzési *Monitoring és Információs Rendszer*t (a továbbiakban: EMIR), és működéséhez kapcsolódóan fejlesztési javaslatot tesz.¹⁴⁰

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szabályozza a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjét. Ennek körében eltérően rendezi a kisebb értékű, és a nagyobb értékű közbeszerzési eljárások ellenőrzésének szabályait.

Kisebb értékű közbeszerzési eljárás alatt az uniós értékhatárt el nem érő értékű árubeszerzésre és szolgáltatás megrendelésre irányuló közbeszerzési eljárásokat, és a háromszázmillió forintot el nem érő becsült értékű építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásokat, illetve építési koncesszióra irányuló koncessziós beszerzési eljárásokat értem. A kisebb értékű közbeszerzési eljárások esetében a közbeszerzések ellenőrzése utóellenőrzés, illetve utólagos ellenőrzés keretében valósul meg (Kriston 2016.).

¹⁴⁰ 14/2018. (VII. 3.) MvM utasítás 19.2.2.

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közbeszerzési eljárás eredményéről, eredménytelenségéről, az ajánlattevő(k) kizárásáról, a szerződés teljesítésére való alkalmatlanságának megállapításáról, ajánlatának egyéb okból történt érvénytelenné nyilvánításáról, valamint ezek részletes indokáról hozott döntéséről a döntés meghozatalát követő munkanapon, de legkésőbb az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldésének napján értesíti az Irányító Hatóságot.¹⁴¹

Az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követő két munkanapon belül megküldi a közbeszerzési eljárás során keletkezett összes dokumentumot és a Kbt. 27. § (1)-(2) bekezdése szerinti közbeszerzési szabályzatot – jogorvoslati eljárás esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság döntését tartalmazó dokumentumot is – az Irányító Hatóság részére.¹⁴²

A dokumentumokat az Irányító Hatóság utóellenőrzésnek veti alá közbeszerzési-jogi, támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontból. Az Irányító Hatóság a dokumentumok beérkezését követő hét munkanapon belül az ellenőrzés eredményéről a támogatást igénylőt, illetve a kedvezményezettet értesíti. Az Irányító Hatóság az ellenőrzés eredményétől függően szabálytalansági eljárást folytat le, és a megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó közbeszerzési jogsértés esetén jogorvoslati eljárást kezdeményez.¹⁴³

Amennyiben a közbeszerzési eljárásban utólagos ellenőrzés szükséges, azt az Irányító Hatóság folytatja le az utólagos ellenőrzés lefolytatásához szükséges valamennyi dokumentum kézhezvételét követő tizenöt munkanapon belül. Az utólagos ellenőrzésre akkor kerül sor, ha a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett megszegte a – fent leírt – tájékoztatási kötelezettségét, és a közbeszerzési eljárás utóellenőrzését nem határidőben kezdeményezte, vagy az utólagos ellenőrzés lefolytatását jogszabály lehetővé teszi. Ha a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett megszegte a tájékoztatási kötelezettségét, és a közbeszerzési eljárás utóellenőrzését nem határidőben kezdeményezte, az Irányító Hatóság kezdeményezheti a

¹⁴¹ 272/2014. Korm. rendelet 98. § (1) bekezdés

¹⁴² 272/2014. Korm. rendelet 98. § (2) bekezdés

¹⁴³ 272/2014. Korm. rendelet 98. § (4) bekezdés

kedvezményezett ellen szabálytalansági eljárás lefolytatását azzal, hogy az esetleges korrekcióra elsődlegesen a projektmenedzsment vagy a közbeszerzés sorok terhére kerül sor.¹⁴⁴

Az eddig leírtaktól eltérően a Vidékfejlesztési Program tekintetében az Irányító Hatóság a kockázatelemzéssel kiválasztott projektek vonatkozásában megküldött, dokumentumokat veti alá közbeszerzési-jogi, támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú utóellenőrzésnek.¹⁴⁵

Az utólagos ellenőrzésről készült jelentés tartalmában egyenértékű az utóellenőrzési jelentéssel.¹⁴⁶ A kedvezményezett részére támogatás – a támogatási előleg-kifizetés kivételével – csak a támogató tartalmú utóellenőrzési vagy utólagos ellenőrzésről készült jelentés megléte vagy a 272/2014. Korm. rendelet 98. § (5) bekezdése esetén folyósítható.¹⁴⁷

A szerződésmódosítás ellenőrzésére vonatkozó szabályok megegyeznek a fentiekben ismertetett szabályokkal.

Nagyobb értékű közbeszerzési eljárás alatt az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű, árubeszerzésre és szolgáltatás megrendelésre irányuló közbeszerzési eljárásokat, valamint a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó becsült értékű építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásokat, illetve építési koncesszióra irányuló koncessziós beszerzési eljárásokat értem.

A nagyobb értékű közbeszerzési eljárások esetében a közbeszerzések ellenőrzése előzetes, illetve folyamatba épített ellenőrzés keretében valósul meg (Kriston, 2016).

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően a közbeszerzési dokumentumokat támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú minőség-ellenőrzés céljából az Irányító Hatóságnál nyújtja be az EMIR-en keresztül.¹⁴⁸

¹⁴⁴ 272/2014. Korm. rendelet 99. § (1) bekezdés

¹⁴⁵ 272/2014. Korm. rendelet 98. § (5) bekezdés

¹⁴⁶ 272/2014. Korm. rendelet 99. § (2) bekezdés

¹⁴⁷ 272/2014. Korm. rendelet 99. § (3) bekezdés

¹⁴⁸ 272/2014. Korm. rendelet 101. § (1) bekezdés

Az Irányító Hatóság a közbeszerzési dokumentumok beérkezésétől számított öt munkanapon belül megküldi a támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú észrevételeit a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett részére, vagy a támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú ellenőrzésről szóló nyilatkozatát. Az Irányító Hatóság a határidőt – az indokok megjelölésével egyidejűleg – legfeljebb öt munkanappal meghosszabbíthatja, és erről értesíti a támogatást igénylőt, illetve a kedvezményezettet.¹⁴⁹

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú észrevételek alapján *módosított közbeszerzési dokumentumokat* a támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú észrevételek közlésétől számított öt munkanapon belül az Irányító Hatóság részére megküldi. Amennyiben a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a módosított közbeszerzési dokumentumokat, vagy részletes írásbeli indokolását nem küldi meg az Irányító Hatóság részére az Irányító Hatóság észrevételeinek megküldésétől számított húsz munkanapon belül, úgy az Irányító Hatóság ellenőrzését nyilatkozat kibocsátása nélkül lezárja.¹⁵⁰ Az Irányító Hatóság a *módosított közbeszerzési dokumentumok* beérkezését követő öt munkanapon belül megküldi a támogatást igénylőnek, illetve a kedvezményezettnek a támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú ellenőrzésről szóló nyilatkozatát, és erről tájékoztatja a közbeszerzésekért felelős minisztert.¹⁵¹

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a támogató tartalmú nyilatkozat kézhezvételét követően haladéktalanul kezdeményezi az EMIR-en keresztül a közbeszerzési dokumentumok központi, a közbeszerzésekért felelős miniszter általi ellenőrzését. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett az EMIR-ben nem rögzített közbeszerzési dokumentumokat haladéktalanul továbbítja a közbeszerzésekért felelős miniszter részére. A közbeszerzésekért felelős miniszter az eljárás ellenőrzésével összefüggésben további dokumentumok benyújtását is kérheti.¹⁵²

¹⁴⁹ 272/2014. Korm. rendelet 101. § (2) bekezdés

¹⁵⁰ 272/2014. Korm. rendelet 101. § (3) bekezdés

¹⁵¹ 272/2014. Korm. rendelet 101. § (4) bekezdés

¹⁵² 272/2014. Korm. rendelet 101. § (5) bekezdés

Informatikai eszközök és szolgáltatások fejlesztésére vagy üzemeltetésére vonatkozó közbeszerzési eljárás esetén a *közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről* szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. mellékletében meghatározott szervezet beszerzése vonatkozásában csak akkor kezdeményezhető az ellenőrzés, ha a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett az e-közigazgatásért felelős miniszter jóváhagyását is beszerzte. Az e közigazgatásért felelős miniszter eljárását legkésőbb az irányító hatóság eljárásának kezdeményezésével egyidejűleg kell kezdeményezni.¹⁵³

Az egységes Állami Alkalmazás-fejlesztési Környezetről és az Állami Alkalmazás-katalógusról, valamint az egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló 314/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 314/2018. Korm. rendelet) hatálya alá tartozó szervezet esetében, a 314/2018. Korm. rendelet szerinti alkalmazásfejlesztés vonatkozásában csak akkor kezdeményezhető az ellenőrzés, ha a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a 314/2018. Korm. rendelet szerinti támogató tanúsítványt is beszerzte.¹⁵⁴

A közbeszerzésekért felelős miniszter a közbeszerzési dokumentumok beérkezésétől számított tizenöt munkanapon belül elvégzi a közbeszerzési dokumentumok közbeszerzési-jogi ellenőrzését. Ennek keretében legkésőbb tíz munkanapon belül jelentést vagy az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt készít, amelyet megküld a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett részére.¹⁵⁵ A támogatást igénylő vagy a kedvezményezett az eljárás megindítására vonatkozó jelentés alapján módosított közbeszerzési dokumentumokat – a jelentésben foglaltakkal egyet nem értése esetén a részletes írásbeli indokolásával együtt – a jelentés közzétételétől számított öt munkanapon belül a közbeszerzésekért felelős miniszter részére megküldi. Ha a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett a módosított közbeszerzési dokumentumokat vagy részletes írásbeli indokolását nem küldi meg a közbeszerzésekért felelős miniszter részére az eljárás megindítására vonatkozó jelentés megküldésétől számított húsz munkanapon belül, akkor a közbeszerzésekért felelős miniszter az ellenőrzését tanúsítvány kibocsátása nélkül – a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett értesítése mellett – lezárja.¹⁵⁶

¹⁵³ 272/2014. Korm. rendelet 101/A. § (1) bekezdés

¹⁵⁴ 272/2014. Korm. rendelet 101/B. § (1) bekezdés

¹⁵⁵ 272/2014. Korm. rendelet 103. § (1) bekezdés

¹⁵⁶ 272/2014. Korm. rendelet 103. § (4) bekezdés

A közbeszerzésekért felelős miniszter a módosított közbeszerzési dokumentumok beérkezését követően a *tizenöt munkanapos határidőből még fel nem használt* időtartamon belül az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt állít ki, és erről tájékoztatja a támogatást igénylőt vagy a kedvezményezettet, valamint az Irányító Hatóságot.¹⁵⁷ A támogatást igénylő vagy a kedvezményezett a közbeszerzési dokumentumokat az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány figyelembevételével véglegesíti.¹⁵⁸ A támogatást igénylő vagy a kedvezményezett a közbeszerzési eljárást csak abban az esetben indíthatja meg, ha a közbeszerzésekért felelős miniszter a közbeszerzési dokumentumokat ellenőrizte, és erről támogató tartalmú, vagy feltétellel támogató tartalmú eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt állított ki. A támogatást igénylő vagy a kedvezményezett a közbeszerzési eljárást megindító végleges dokumentumokat az Irányító Hatóság, valamint a közbeszerzésekért felelős miniszter részére legkésőbb a közbeszerzési eljárás megindítását követő öt munkanapon belül megküldi.

Az Irányító Hatóság vagy a közbeszerzésekért felelős miniszter egyet nem értése esetén a dokumentumok beérkezését követő hét munkanapon belül dönt a szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről, továbbá dönt a megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó, nem reparálható közbeszerzési jogsértés esetén a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.¹⁵⁹

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a Kbt. szerinti bontási eljárás időpontjáról legalább öt munkanappal korábban tájékoztatja a közbeszerzésekért felelős minisztert az EMIR-en keresztül. A közbeszerzésekért felelős miniszter a közbeszerzési eljárásba – a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett tájékoztatása alapján, a tájékoztatás megküldését követő három munkanapon belül – megfigyelőt jelöl, erről a támogatást igénylőt, illetve a kedvezményezettet egyidejűleg értesíti.¹⁶⁰ A megfigyelő az eljárásban a bíráló bizottsági üléseken való személyes részvétellel, továbbá a közbeszerzési eljárás iratainak vizsgálatával jogosult részt venni.¹⁶¹ A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a megfigyelőt a közbeszerzési eljárás lefolytatása során valamennyi eljárási cselekményről haladéktalanul írásban tájékoztatja, és az eljárás során keletkezett *dokumentumokat*, különösen a felvett

¹⁵⁷ 272/2014. Korm. rendelet 103. § (5) bekezdés

¹⁵⁸ 272/2014. Korm. rendelet 103. § (10) bekezdés

¹⁵⁹ 272/2014. Korm. rendelet 104. § (1) bekezdés

¹⁶⁰ 272/2014. Korm. rendelet 105. § (1) bekezdés

¹⁶¹ 272/2014. Korm. rendelet 105. § (2) bekezdés

jegyzőkönyveket, az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódó *dokumentumokat*, jogorvoslat esetén az azzal összefüggésben keletkezett *dokumentumokat*, valamint az ajánlatkérői döntéseket, döntési javaslatokat tartalmazó *dokumentumokat* a megfigyelő részére haladéktalanul megküldi.¹⁶² A közbeszerzésekért felelős miniszter az ajánlatok vagy a részvételi jelentkezések elbírálásáról készített írásbeli összegezés megküldését megelőzően, több szakaszból álló eljárás esetén valamennyi eljárási szakasz vonatkozásában a *dokumentumok* kézhezvételét követő tíz munkanapon belül közbeszerzési záró tanúsítványt állít ki, amelyet megküld a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett, valamint az Irányító Hatóság részére.¹⁶³

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közbeszerzési eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntését akkor hozhatja meg, ha a közbeszerzésekért felelős miniszter az eljárás lefolytatását ellenőrizte és erről közbeszerzési záró tanúsítványt állított ki. A közbeszerzési eljárást lezáró döntést, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntést meghozó személy vagy testület a Kbt. szerinti írásbeli szakvélemény és döntési javaslat, valamint a közbeszerzési záró tanúsítványban foglaltak figyelembevételével hozza meg az eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntését.¹⁶⁴ Az ajánlatok vagy a részvételi jelentkezések elbírálásáról készített írásbeli összegezést, – annak megküldésével egyidejűleg – valamint – eltérő vélemény esetén – a közbeszerzési záró tanúsítványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontját a közbeszerzésekért felelős miniszter részére megküldi.¹⁶⁵

Az előbbieken leírtaktól eltérően a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett meghozhatja az eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntését a közbeszerzésekért felelős miniszternek az eljárás lefolytatása ellenőrzésével egyidejűleg is. Ebben az esetben – a szerződéskötési moratórium letelte esetén – a szerződés is megköthető, az azonban a közbeszerzésekért felelős miniszter által kiállított, támogató vagy feltétellel támogató tartalmú közbeszerzési záró tanúsítvány hiányában nem léphet hatályba.¹⁶⁶

¹⁶² 272/2014. Korm. rendelet 105. § (3) bekezdés

¹⁶³ 272/2014. Korm. rendelet 106. § (1) bekezdés

¹⁶⁴ 272/2014. Korm. rendelet 106. § (2) bekezdés

¹⁶⁵ 272/2014. Korm. rendelet 106. § (3) bekezdés

¹⁶⁶ 272/2014. Korm. rendelet 106. § (2a) bekezdés

Amennyiben a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett él ezzel a lehetőséggel, úgy a módosított összegezt – eltérő vélemény esetén – a közbeszerzési záró tanúsítványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontját a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett a közbeszerzésekért felelős miniszter részére haladéktalanul megküldi. A közbeszerzésekért felelős miniszter egyetértése esetén a közbeszerzési záró tanúsítványt módosítja. A közbeszerzésekért felelős miniszter egyet nem értése esetén dönt a szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről, és a megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó, nem reparálható közbeszerzési jogsértés esetén jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.¹⁶⁷

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett részére támogatás – a támogatási előlegkifizetés kivételével – csak a közbeszerzésekért felelős miniszter támogató tartalmú az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványának, támogató tartalmú záró tanúsítványának, valamint a 272/2014. Korm. rendelet 101. § szerinti eljárásrend alkalmazása esetén az Irányító Hatóság támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú ellenőrzésről szóló támogató tartalmú nyilatkozatának megléte esetén folyósítható.¹⁶⁸

Szabálytalansági eljárás lefolytatása esetén a szabálytalanságról vagy a szabálytalansági gyanú elutasításáról e rendelet szerint hozott döntés tartalma az irányadó a támogatás folyósítása tekintetében.¹⁶⁹

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a *nagyobb értékű szerződés módosításával* kapcsolatban – a módosításra vonatkozó megállapodás megkötését megelőzően – az Irányító Hatóság és azt követően a közbeszerzésekért felelős miniszter írásbeli véleményét kéri az EMIR-en keresztül. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a szerződést, a módosítás tervezetét, a módosítás indokolását, az indokolást alátámasztó valamennyi dokumentumot megküldi az Irányító Hatóság részére,¹⁷⁰ majd ez alapján kezdeményezi a közbeszerzési dokumentumok Irányító Hatóság általi, hatósági engedélyhez kötött építési beruházás esetén támogathatósági, elszámolhatósági szempontú, egyéb beszerzési tárgy esetén támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú ellenőrzését és nyilatkozatának kiállítását. Az

¹⁶⁷ 272/2014. Korm. rendelet 106. § (3) bekezdés

¹⁶⁸ 272/2014. Korm. rendelet 107. § (1) bekezdés

¹⁶⁹ 272/2014. Korm. rendelet 107. § (2) bekezdés

¹⁷⁰ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (1) bekezdés

Irányító Hatóság a szerződés módosításával összefüggésben további dokumentumok benyújtását is kérheti.¹⁷¹ Az Irányító Hatóság a szerződés módosításával kapcsolatos támogathatósági, elszámolhatósági, illetőleg műszaki szempontú észrevételeit vagy nyilatkozatát a dokumentumok beérkezésétől számított öt munkanapon belül megküldi a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett részére. Az Irányító Hatóság a határidőt – az indokok megjelölésével egyidejűleg – legfeljebb három munkanappal meghosszabbíthatja.¹⁷²

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett az észrevételek alapján módosított dokumentumokat – egyet nem értése esetén a részletes írásbeli indokolással együtt – az észrevételek megküldését követő öt munkanapon belül megküldi az Irányító Hatóság részére. Amennyiben a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a módosított dokumentumokat, vagy részletes írásbeli indokolását nem küldi meg az Irányító Hatóság részére az észrevételek megküldésétől számított húsz munkanapon belül, úgy az Irányító Hatóság a szerződés módosítás ellenőrzését további észrevétel kibocsátása nélkül – a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett értesítése mellett – lezárja.¹⁷³

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a támogathatósági, elszámolhatósági, illetőleg műszaki szempontú ellenőrzésről szóló nyilatkozat kézhezvételét követően haladéktalanul kezdeményezi a közbeszerzési dokumentumoknak a közbeszerzésekért felelős miniszter általi közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzését. A közbeszerzésekért felelős miniszter a szerződés módosításával összefüggésben további dokumentumok benyújtását is kérheti.¹⁷⁴ A közbeszerzésekért felelős miniszter a szerződés módosításával kapcsolatos közbeszerzési-jogi szempontú véleményét a kezdeményezés beérkezésétől számított tizenhárom munkanapon belül megküldi a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett részére.¹⁷⁵ A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a vélemény alapján módosított dokumentumokat – egyet nem értése esetén a részletes írásbeli indokolással együtt – a vélemény kézhezvételét követő öt munkanapon belül megküldi a közbeszerzésekért felelős miniszter részére. Amennyiben a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a módosított dokumentumokat, vagy részletes írásbeli indokolását nem küldi meg a közbeszerzésekért

¹⁷¹ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (2) bekezdés

¹⁷² 272/2014. Korm. rendelet 108. § (3) bekezdés

¹⁷³ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (4) bekezdés

¹⁷⁴ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (6) bekezdés

¹⁷⁵ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (7) bekezdés

felelős miniszter részére a vélemény megküldésétől számított húsz munkanapon belül, úgy a közbeszerzésekért felelős miniszter a szerződés módosítás ellenőrzését további észrevétel kibocsátása nélkül – a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett értesítése mellett – lezárja.¹⁷⁶

A közbeszerzésekért felelős miniszter a további észrevételeiről a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett válaszánaak beérkezésétől számított hét munkanapon belül tájékoztatja a támogatást igénylőt, illetve a kedvezményezettet.¹⁷⁷ A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a módosított szerződést a jogszerűséget megállapító vélemény vagy a jogszerűséget megállapító további észrevétel megküldését követő öt munkanapon belül megküldi az Irányító Hatóság részére. Az Irányító Hatóság egyet nem értése esetén dönt a szabálytalansági eljárás lefolytatásáról, illetve a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről. A közbeszerzésekért felelős miniszter egyet nem értése esetén dönt a szabálytalansági eljárás, illetve a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről.

A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett részére a szerződésmódosítással érintett támogatási összeg csak az Irányító Hatóság és a közbeszerzésekért felelős miniszter adott szerződésmódosításra vonatkozó támogató tartalmú nyilatkozata, és véleménye, vagy további észrevétele alapján folyósítható.¹⁷⁸

Abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosítása azért válik szükségessé, mert a támogatási szerződésben módosult a szerződéssel érintett projektelem finanszírozási módja, akkor a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésnek kizárólag a finanszírozási módra vonatkozó, a támogatási szerződésnek megfelelő módosítására az előbb bemutatott eljárást nem kell alkalmazni, azonban a kedvezményezett a szerződésmódosításról tizenöt napon belül tájékoztatja az Irányító Hatóságot az alátámasztó dokumentumok megküldésével.¹⁷⁹ Az ismertetett feltételeknek megfelelő szerződés módosítás esetén a szerződés módosítással érintett támogatási összeg folyósítható.¹⁸⁰

¹⁷⁶ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (8) bekezdés

¹⁷⁷ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (9) bekezdés

¹⁷⁸ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (11) bekezdés

¹⁷⁹ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (1a) bekezdés

¹⁸⁰ 272/2014. Korm. rendelet 108. § (1b) bekezdés

6.3.3. AZ INTEGRITÁS HATÓSÁG

Az Integritás Hatóság jogállását és feladatait az *európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény* (a továbbiakban: Eufetv.) határozza meg. Az Eufetv. jogalkotói indokolásának általános részében foglaltak szerint a magyar Kormány elkötelezett az Európai Bizottsággal folytatott konstruktív és intenzív együttműködés eredményeként vállalt valamennyi korrekciós intézkedés teljeskörű végrehajtása iránt, melynek eredményeként, az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében került sor az Integritás Hatóság létrehozatalára. Ebből következően az Integritás Hatóság új jogintézmény, új szereplő a fejlesztéspolitikai intézményrendszerben.

Az Integritás Hatóság autonóm államigazgatási szerv, amely létrehozásának célja egyrészt az európai uniós költségvetési források felhasználásának még hatékonyabb ellenőrzését ellátó intézményrendszer megalkotása, másrészt az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet (jogállamisági kondicionalitási rendelet) szerinti eljárás keretében javasolt intézkedéseknek való megfelelés.

Az Integritás Hatóság – ideértve az elnökét, az elnökhelyetteseit és a teljes állományát – feladatainak ellátásában teljesen független, csak jogszabályoknak van alárendelve, az Integritás Hatóság számára feladatot csak törvény írhat elő. A Hatóság Igazgatósága a tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. A beszámolót meg kell küldeni az Európai Bizottság részére is.

Az Integritás Hatóság legfőbb feladatát az Eufetv. 3. §-a határozza meg. Eszerint az Integritás Hatóság minden olyan esetben fellép, ahol álláspontja szerint valamely, az európai uniós források felhasználása vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet, ideértve a szerződéskötőt is, nem tette meg a szükséges lépéseket olyan csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, felderítésére és kijavítására, amely (1) érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy (2) az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy (3) ennek komoly kockázata felmerül. Az Integritás Hatóság hatáskörrel rendelkezik különösen az Európai Uniótól részben vagy egészben pénzügyi támogatásban részesülő tervezett, folyamatban lévő vagy korábbi intézkedések vagy projektek tekintetében.

Az Integritás Hatóság a feladatainak ellátása érdekében kérelemre, hivatalból vagy bejelentés, panasz alapján jár el.¹⁸¹ Az Integritás Hatóság a feladatkörében bármilyen rendelkezésére álló információ alapján eljárhat. A Hatóság feladatkörét érintő jogsértés vagy szabálytalanság észlelése esetén a Hatósághoz bárki tehet bejelentést, panaszt.

Az Integritás Hatóság elemző és javaslattevő feladatai keretében:

- integritáskockázat-értékelési gyakorlatot folytat;
- évente elemző integritásjelentést készít;
- évente és eseti jelleggel ajánlásokat ad ki.¹⁸²

Az Integritás Hatóság vizsgálati feladat- és hatáskörei keretében:

- vizsgálati eljárást folytathat;
- eljárás megindítására hívhatja fel az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezetet;
- kezdeményezheti más szerv eljárását;
- bíróság előtt mulasztási és más pert indíthat.¹⁸³

Az Integritás Hatóság közigazgatási hatósági jogköre keretében:

- a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló vagy megvalósítani tervezett közbeszerzésekkel összefüggésben hatósági ellenőrzést folytat;
- az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel összefüggésben tájékoztatási kötelezettséget írhat elő;
- a közbeszerzési eljárásból egyes bűncselekményekkel összefüggésben kizárt jogi személyekről, egyéni cégekről és egyéni vállalkozókról (a továbbiakban együtt: gazdasági szereplő) nyilvántartást vezet.¹⁸⁴

Az Integritás Hatóság egyéb, fenti kategóriába nem sorolt feladatai:

¹⁸¹ Eufetv. 4. § (1)-(2) bekezdés

¹⁸² Eufetv. 5. § (1) bekezdés

¹⁸³ Eufetv. 5. § (2) bekezdés

¹⁸⁴ Eufetv. 5. § (3) bekezdés

- a Hatóság jogszabályban meghatározottak szerint ellenőrzi az európai támogatásokat auditáló szerv, valamint a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság foglalkoztatottjai által megtett összeférhetlenségi nyilatkozatokat;
- a Hatóság ellátja a kormányzati igazgatásról szóló törvényben meghatározott feladatokat a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság működésével összefüggésben;¹⁸⁵
- a Hatóság – 2023. március 31-től – törvényben meghatározottak szerint ellátja egyes nyilvános vagyonyilatkozatok ellenőrzését, és a vagyonyilatkozatokkal összefüggő, törvényben meghatározott feladatokat;¹⁸⁶ ezzel összefüggésben az Eufetv. 75. §-a alapján az Integritás Hatóság 2023. december 31-ig eseti jelentést készít, amelyben áttekinti a magyar vagyonyilatkozat-rendszer szabályozási kereteit és működését, ideértve annak hatályát és ellenőrzési folyamatát is;
- a Hatóság más állami szervekkel és nem állami szervekkel megállapodásokat köthet a kommunikációra és az információcserére vonatkozóan, valamint feladatkörében a hatáskörei gyakorlására vonatkozó gyakorlati módozatok megkönnyítése érdekében. A nemzetközi igazságügyi együttműködésre vonatkozó szabályok sérelme nélkül a Hatóság együttműködési megállapodásokat köthet európai uniós szervekkel.¹⁸⁷

A fentiek mellett az Integritás Hatóság köteles bejelenteni a feladat- és hatáskörrel rendelkező hatóságnak vagy szervezetnek, ideértve az Európai Csalás Elleni Hivatalt, illetve – a bejelentés ügyészség részére történő egyidejű megküldésével – az Európai Ügyészséget (!) is, ha csalás, összeférhetlenség, korrupció vagy bármely más jogsértés vagy szabálytalanság gyanúját észleli. Közbeszerzési jogsértés esetén a Hatóság a Kbt. 152. § (1) bekezdés *o*) pontja szerint kezdeményezheti a KDB eljárását,¹⁸⁸ illetve az Eufetv. 27. §-a értelmében közigazgatási perben megtámadhat minden olyan közbeszerzési eljárásra vonatkozó közbeszerzési döntőbizottsági határozatot és más hatósági határozatot, amely európai uniós támogatást érint.

¹⁸⁵ Eufetv. 5. § (4) és (5) bekezdés

¹⁸⁶ Eufetv. 5. § (6) bekezdés

¹⁸⁷ Eufetv. 8. § (1)-(2) bekezdés

¹⁸⁸ Eufetv. 15. § (4) bekezdés, 16. § (5) bekezdés, 24. § (4) bekezdés

6.4. A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGE

A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) Kbt.-ben rögzített elsődleges feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését [Kbt. 187. § (1) bekezdés]. A Hatóság feladatait részletesen a Kbt. 187. § (2) bekezdése tartalmazza. A feladatok nagy részben a korábbi szabályozásból kerültek átemelésre, azzal a különbséggel, hogy a *közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény* (a korábban már említett régi Kbt.) nem különítette el a Hatóság feladatait, hanem azokat a Hatóság keretében működő Tanács feladatainak részletszabályaival egyben tartalmazta. E jogszabály-szerkesztési módosításon túl a Kbt. több új rendelkezéssel is bővítette a Hatóság feladatait. Ezek között megjelentek a Kbt. által bevezetett új jogintézményekkel (öntisztázás, szerződésellenőrzési hatósági jogkör, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jogalapjának ellenőrzési jogköre) kapcsolatos, valamint a Kbt. módosításával megjelenő új, és egyes pontosított jogi kizáró okokkal kapcsolatos hatósági feladatok (Hubai-Tátrai 2019.).

6.4.1. A HIRDETMÉNYKEZELÉS ÉS HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS

A Közbeszerzési Hatóság a hirdetményellenőrzési tevékenységét a Kbt. 198. § (2) bekezdésében írott felhatalmazás alapján,¹⁸⁹ *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: *44/2015. MvM rendelet*) szabályozza. A 44/2015. MvM rendelet – a Kbt. hatályba lépéséhez igazodóan – 2015. november 1. napján lépett hatályba.

A 2015. november 1. napját megelőzően megkezdett közbeszerzésekkel kapcsolatban a Hatóságnak megküldött kérelmekre és hirdetményekre *a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet* alkalmazandó.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Kbt. 198. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pont

¹⁹⁰ 44/2015. MvM rendelet 43. § (2) bekezdés

A 44/2015. MvM rendelet magában foglalja a hirdetések megküldésére, feladására, ellenőrzésére, közzétételére vonatkozó szabályok mellett a Közbeszerzési Hatóság Hivatalos Lapjában, a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetések, egy az Európai Unió Hivatalos Lapjában (Tenders Electronic Daily) és a hirdetések elektronikus napilapjában (a továbbiakban: *TED*) közzéteendő hirdetés, továbbá a Kbt. 43. § (1) bekezdésének *e*) és *f*) pontja értelmében a honlapon közzéteendő dokumentumok, valamint a közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó összegezesek mintáit is. Előzőeken túl a 44/2015. MvM rendelet rögzíti, hogy a TED-en, illetőleg a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetések közül mely hirdetésminták mely eljárások, illetőleg eljárási cselekmények vonatkozásában alkalmazandók (Nagy, 2012.).

Az uniós eljárási rendben alkalmazandó, és így a TED-en közzéteendő hirdetések mintáit *a közbeszerzési hirdetések közzétételére használandó hirdetésminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2015. november 11-i 2015/1986 végrehajtási rendelet* (a továbbiakban: uniós hirdetés minta rendelet) I. melléklete tartalmazza.¹⁹¹

A Kbt. 37. § (6) bekezdése és ezzel összhangban a 44/2015. MvM rendelet 5. § (1) és (2) bekezdése is kimondja, hogy a hirdetéseket külön jogszabályban meghatározott elektronikus úton és módon kell megküldeni a Közbeszerzési Hatóság részére (Nagy 2012.). Az MvM rendelet 5. § (1) bekezdése fenntartja továbbá az ún. *központi kiküldés rendszerét* is, így valamennyi a TED-en közzéteendő hirdetést az ajánlatkérőnek a Közbeszerzési Hatóság részére kell megküldenie, és azokat a Hatóság adja fel a TED-en történő közzétételre (Nagy, 2012.).

A megkezdett közbeszerzési eljárások esetén a kérelem és a hirdetés kizárólag elektronikus úton nyújtható be, azonban elektronikus úton történő megküldésnek kizárólag *az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: EKR rendelt) I. fejezetében szabályozott módok minősülnek (Nagy, 2012.).

¹⁹¹ MvM rendelet 26. § (1) bekezdés

A hirdetések TED-en történő közzétételre való feladását, illetve a Közbeszerzési Értesítőben történő közzétételét a Közbeszerzési Hatósághoz megküldött kérelemmel kell kezdeményezni.¹⁹² A kérelmet és mellékleteit az *Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben* (a továbbiakban: *EKR*) kell létrehozni és az EKR-en keresztül kell a Hatóság részére megküldeni.¹⁹³ Amennyiben az elektronikus kommunikáció az EKR-től eltérő informatikai rendszerben történik, vagy az elektronikus úton történő kommunikáció és az EKR alkalmazása nem kötelező, a kérelmet és mellékleteit a Hatóság által üzemeltetett informatikai rendszer igénybevételével kell létrehozni és azon keresztül a Hatóság részére megküldeni.¹⁹⁴ A közzétételi kérelmet az ajánlatkérő vagy az azt képviselő személy küldi meg a Közbeszerzési Hatóságnak, ehhez a kérelemhez – a kérelemhez kötöttség elve alapján – a Közbeszerzési Hatóság kötve van.

A 44/2015. MvM rendelet lehetővé teszi, hogy a kérelmező a Közbeszerzési Hatósághoz benyújtott kérelem, illetve hirdetés tartalmát érintő *javítást* kezdeményezzen, a változásokat egyértelműen megjelölő kérelem és a hirdetés ismételt, teljes terjedelemben történő benyújtásával, amelyre kizárólag elektronikus úton kerülhet sor.¹⁹⁵ Megjegyzendő, hogy a kérelmező rendelkezésére álló határidő korlátozott a javítás megküldésére, a javításra irányuló kérelemnek, illetve a javított hirdetésnek ugyanis legkésőbb a kérelem és a hirdetés megküldését követő munkanapon meg kell érkeznie a Közbeszerzési Hatósághoz.¹⁹⁶ A 44/2015. MvM rendelet 12. § (1) bekezdése értelmében a kérelemmel, a hirdetéssel, illetve az ellenőrzött közbeszerzési dokumentumokkal kapcsolatos hiányokat a kérelem, a hirdetés, illetve a közbeszerzési dokumentumok ismételt, teljes terjedelemben való megküldésével a hiánypótlásra történő felhívás feladásától számított¹⁹⁷ tíz napon belül kell pótolni azokban az esetekben, amikor a Kbt. a hirdetés megküldésére határidőt határoz meg.¹⁹⁸

A 44/2015. MvM rendelet lehetőséget biztosít a kérelmező részére, hogy közzétételi kérelmét elektronikus úton *visszavonja*.¹⁹⁹ A visszavonásra nyitva álló időtartam ugyancsak korlátozott, a közzétételi kérelem visszavonására irányuló kérelemnek legkésőbb a kérelem és

¹⁹² 44/2015. MvM rendelet 6. § (1) bekezdés

¹⁹³ 44/2015. MvM rendelet 6. § (2) bekezdés

¹⁹⁴ 44/2015. MvM rendelet 6. § (3) bekezdés

¹⁹⁵ 44/2015. MvM rendelet 7. § (1) bekezdés

¹⁹⁶ 44/2015. MvM rendelet 7. § (2) bekezdés

¹⁹⁷ 44/2015. MvM rendelet 12. § (1) bekezdés

¹⁹⁸ 44/2015. MvM rendelet 12. § (1) bekezdés *a*) pont

¹⁹⁹ 44/2015. MvM rendelet 8. § (1) bekezdés

a hirdetés megküldését követő munkanapon meg kell érkeznie a Közbeszerzési Hatósághoz.²⁰⁰

A 44/2015. MvM rendelet 9. §-a határozza meg, hogy mely hirdetés típusok tartoznak a kötelező hirdetés-ellenőrzés körébe, illetve mely hirdetés típusok vonatkozásában dönthet arról a kérelmező, hogy kéri-e az ellenőrzést, vagy sem.

Kötelező a hirdetés-ellenőrzés a következő hirdetés típusok vonatkozásában:

- a közbeszerzési eljárást megindító felhívás,
- a koncessziós beszerzési eljárást megindító felhívás,
- a tervpályázati kiírás,
- a közbeszerzési eljárást meghirdető hirdetés és a koncessziós eljárást meghirdető hirdetés,²⁰¹
- az előbb felsorolt hirdetések módosítását, vagy az ajánlattételi – több szakaszból álló eljárásban részvételi – határidő és a pályaművek benyújtására vonatkozó határidő meghosszabbítását tartalmazó hirdetések,²⁰²
- az eljárás eredményéről és a tervpályázati eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetések.²⁰³

Kivételt képez és a fent felsorolt esetekben nem kötelező az ellenőrzést lefolytatni:

- ha a kérelmező csatolja kérelméhez az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló jogszabály alapján az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések *közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet* által kiállított közbeszerzési minőségellenőrzési tanúsítványt,²⁰⁴
- ha a közbeszerzési eljárást meghirdető hirdetések, a koncessziós eljárást meghirdető hirdetések vagy a tervpályázati kiírás visszavonására irányul,²⁰⁵

²⁰⁰ 44/2015. MvM rendelet 8. § (2) bekezdés

²⁰¹ 44/2015. MvM rendelet 9. § (1) bekezdés

²⁰² 44/2015. MvM rendelet 9. § (2) bekezdés

²⁰³ 44/2015. MvM rendelet 9. § (3) bekezdés

²⁰⁴ 44/2015. MvM rendelet 9. § (1) bekezdés

²⁰⁵ 44/2015. MvM rendelet 9. § (2) bekezdés

- ha a szerződés módosításáról szóló tájékoztatóhoz csatolt kérelmében a kérelmező csatolja kérelméhez a külön jogszabály alapján az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések *közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet* által kiállított, a szerződésmódosítás jogszerűségével kapcsolatos megállapításokat tartalmazó dokumentumot,
- az önkéntes *előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetmény* alkalmazása esetében;
- a 2014/24/EU irányelv 32. cikke szerinti *előzetes közététel nélküli tárgyalásos eljárás* alkalmazása esetén.

A fenti kivételi esetkörökben említett *közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet* a *Miniszterelnökség* (területfejlesztési miniszter) közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkárának irányítása alá tartozó, *Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály* (a korábbiakban más említett *ME KFF*), ami a szerződésmódosítás jogszerűségét igazoló vagy a közbeszerzési minőségellenőrzési tanúsítványt (a továbbiakban: *tanúsítvány*) a vonatkozó 272/2014. Korm. rendelet, vagy 256/2021. Korm. rendelet – jelen értekezés 6. fejezet 6.3.2. pontjában ismertetett – rendelkezései alapján állítja ki. Kiemelendő, hogy a tanúsítvány csatolásával a kérelmező mentesül a kötelező hirdetményellenőrzés alól, azonban annak nincs akadálya, hogy ebben az esetben is kérelmezze a hirdetmény ellenőrzését (Nagy, 2012.).

A fentiekben fel nem sorolt hirdetmények ellenőrzése nem kötelező. Amennyiben a hirdetmény ellenőrzése nem kötelező, az ajánlatkérő dönti el – minden egyes hirdetmény vonatkozásában külön-külön –, hogy igénybe kívánja-e venni a hirdetményellenőrzést, és e döntéséről a kérelemben nyilatkoznia szükséges (Nagy, 2012.).

Ha a Közbeszerzési Hatóság a hirdetmény ellenőrzése során megállapítja, hogy a kérelem vagy a hirdetmény, illetve az ellenőrzött közbeszerzési dokumentum nem felel meg a jogszabályban foglalt követelményeknek és feltételeknek, a kérelmezőt – a hiány, illetve a jogszabályba ütköző előírás megjelölése mellett – a kérelem megküldését követően legkésőbb két, a közbeszerzési dokumentumok és azok módosítása esetében öt munkanapon belül elektronikus úton hiánypótlásra hívja fel.²⁰⁶

²⁰⁶ 44/2015. MvM rendelet 11. § (1) bekezdés

A hiánypótlásra történő felhívásban a *Közbeszerzési Hatóság Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya* (a továbbiakban: *KH HSF*) tájékoztatást ad arról, hogy ha a felhívás alapján megküldött hirdetmény ismét nem felel meg a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak, a hirdetmény a megküldött tartalommal fog megjelenni.²⁰⁷ A KH HSF továbbá a 44/2015. MvM rendelet 12. § (7) bekezdése értelmében – ún. szignalizációs eljárás során – írásban tájékoztatja a Közbeszerzési Hatóság elnökét a Kbt.-vel, vagy a közbeszerzésekkel kapcsolatos egyéb jogszabályokkal, illetve a 44/2015. MvM rendelet rendelkezéseivel összefüggésben talált mulasztásról vagy jogsértésről. A Közbeszerzési Hatóság elnöke dönt a jogellenes tartalmú hirdetmény tekintetében jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, illetve arról, hogy indokolt-e a Kbt. 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerinti hatósági ellenőrzés elrendelése a közbeszerzési szerződés teljesítésével összefüggésben.

A kérelemmel, a hirdetménnyel, illetve az ellenőrzött közbeszerzési dokumentumokkal kapcsolatos hiányokat a kérelem, a hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok ismételt, teljes terjedelemben való megküldésével a hiánypótlásra történő felhívás feladásától számított²⁰⁸ tíz napon belül kell pótolni azokban az esetekben, amikor a Kbt. a hirdetmény megküldésére határidőt határoz meg,²⁰⁹ ha a Kbt. a hirdetmény megküldésére határidőt nem határoz meg akkor tizenöt napon belül kell pótolni.²¹⁰ Ha a hiánypótlásra nyitva álló határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő az ezt követő legközelebbi munkanapon jár le.²¹¹

A hiánypótlásra nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a Közbeszerzési Hatóság a kérelmet visszavontnak tekinti, és erről a kérelmezőt elektronikus úton öt munkanapon belül tájékoztatja.²¹² Ha a hiánypótlásra történő felhívás alapján az ajánlatkérő más eljárási rendet vagy más eljárásfajtát választ, – tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárások során nem érvényesül a *ius variandi* (Juhász, 2014., p. 88.) – vagy a hirdetmény tartalmát a felhívásban foglalt észrevételeken túl jelentősen megváltoztatja, azt a Közbeszerzési Hatóság új hirdetménnynek tekinti, és a kérelmezőt ismételten hiánypótlásra hívja fel a hirdetmény

²⁰⁷ 44/2015. MvM rendelet 11. § (3) bekezdés

²⁰⁸ 44/2015. MvM rendelet 12. § (1) bekezdés

²⁰⁹ 44/2015. MvM rendelet 12. § (1) bekezdés *a*) pont

²¹⁰ 44/2015. MvM rendelet 12. § (1) bekezdés *b*) pont

²¹¹ 44/2015. MvM rendelet 12. § (2) bekezdés

²¹² 44/2015. MvM rendelet 12. § (3) bekezdés

megküldésétől számított két, ha a kérelmező a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzését is kéri, öt munkanapon belül.²¹³

A hirdetéseknek a *TED-en történő közzétételre* való feladására elektronikus úton kerül sor.²¹⁴ A hirdetések tájékoztató jelleggel a Közbeszerzési Értesítőben is közzétételre kerülnek, a TED-adatbankban történő közzétételre való feladástól számított ötödik napon, illetve a Közbeszerzési Értesítő ezt követően megjelenő első számában (Nagy, 2012.).

A *Közbeszerzési Értesítő* a Közbeszerzési Hatóság által szerkesztett, a Hatóság honlapján díjmentesen elérhető elektronikus kiadvány,²¹⁵ amely a Hatóság által meghatározott rendszerességgel jelenik meg. A Közbeszerzési Értesítő szerkesztése és kiadása során biztosítani kell a hirdetéseknek a Kbt. és a 44/2015. MvM rendeletben meghatározott határidőknek megfelelő közzétételét.²¹⁶ Megjegyzendő, hogy az előzőekre is tekintettel a hiteles Közbeszerzési Értesítő kiadványnak a teljes lapszámot tartalmazó, elektronikusan aláírt, pdf formátumú dokumentum minősül, mely térítésmentesen elérhető a Hatóság honlapján, [a www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu) címen. Nem minősül hiteles változatnak az esetleges papíralapon történő kiadás, függetlenül attól, hogy azt ki adja ki, illetőleg mikor jelenik meg (Nagy, 2012.).

A 44/2015. MvM rendelet 21. § (1) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő hirdetések (44/2015. MvM rendelet 34. §) esetében a hirdetés-ellenőrzésért felelős szervezeti egység az eredetileg megküldött, a javított, vagy a hiánypótlásra válaszként benyújtott hirdetményt a megküldést (feladást) követően legkésőbb öt napon belül – teljes terjedelmében, magyar nyelven – teszi közzé, és a közzétételének tényéről elektronikus úton értesíti a kérelmezőt a közzététel napján. E hirdetések közzétételén a Közbeszerzési Értesítőben történő közzétételt kell érteni. A hirdetés, vagy lényeges elemeinek összegezése idegen nyelven is közzétehető azzal, hogy kizárólag az ajánlatkérő által magyar nyelven készített és megküldött szöveg hiteles (Nagy, 2012.).

A fentiekben ismertetett hirdetés-ellenőrzési tevékenység kiemelkedő jelentőségét mutatja, hogy a Közbeszerzési Hatóság az évente lefolytatott átlagosan 7-8.000 darab

²¹³ 44/2015. MvM rendelet 12. § (8) bekezdés

²¹⁴ 44/2015. MvM rendelet 19. § (2) bekezdés

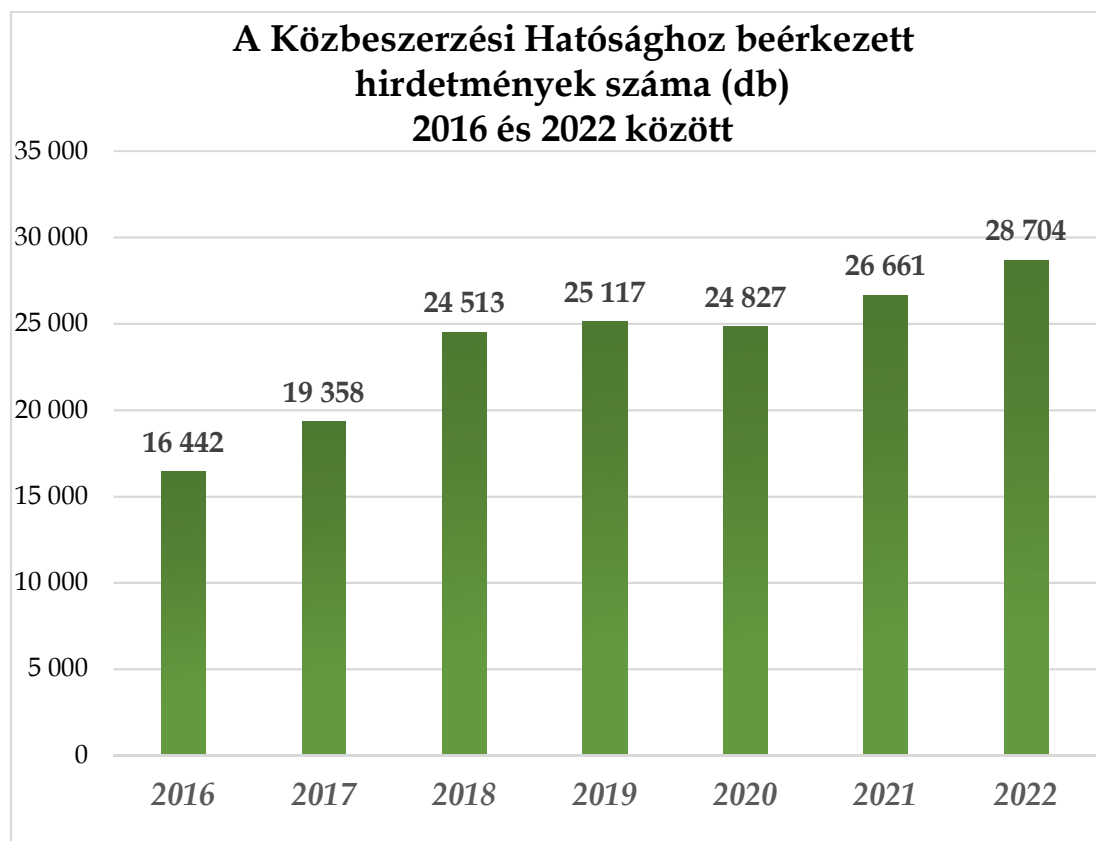
²¹⁵ MvM rendelet 1. § (2a) bekezdés

²¹⁶ MvM rendelet 3. §

közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan az utóbbi években már jóval több, mint 20.000 darab hirdetményt kezelt, amelyek számossága egyértelműen emelkedő tendenciát mutat. Megjegyzem, a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó hirdetmények növekvő száma a közbeszerzési eljárások egyik legfontosabb alapelveinek, a nyilvánosság biztosításának a garanciája, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárások során a nyilvánosságot a fentiekben ismertetettek szerint nyilvánosan közzétett hirdetmények biztosítják. Az alábbi 11. ábra azt mutatja, hogy 2022-ben a Közbeszerzési Hatóság által kezelt hirdetmények száma már a 28.000 darabot is meghaladta.

11. ábra

*A Közbeszerzési Hatósághoz beérkezett hirdetmények száma
2016 és 2022 között*



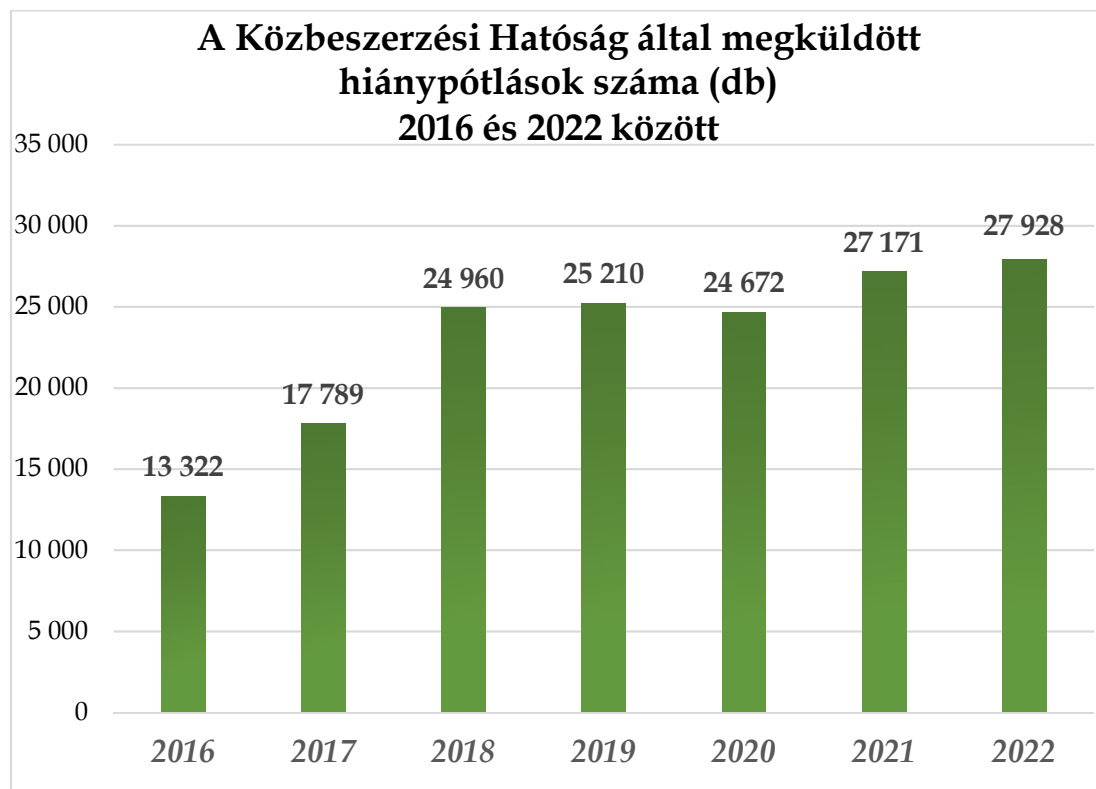
Forrás: Gyorsjelentés – a magyar közbeszerzések számokban 2022, 2023., p. 4.

A Közbeszerzési Hatóság által végzett hirdetmény-ellenőrzési tevékenység alaposságát és eredményességét bizonyítja, hogy a Hatóság szinte minden évben közel ugyanannyi hiánypótlási felhívást bocsát ki, mint ahány hirdetmény a Hatóság beérkezett, azaz minden egyes

hirdetmény tekintetében átlagosan legalább egy hiánypótlási felhívás kibocsátására került sor a Közbeszerzési Hatóság által (12. ábra).

12. ábra

*A Közbeszerzési Hatóság által megküldött hiánypótlások száma
2016 és 2022 között*



Forrás: Gyorsjelentés – a magyar közbeszerzések számokban 2022, 2023., p. 4.

A hirdetményellenőrzési tevékenység eredményeként a Közbeszerzési Hatóság 2021. évben 46 darab hirdetmény esetében élt szignalizációs jogával, melyek nyomán 28 darab jogorvoslati eljárás indult. A szignalizációk eredményét 23 esetben jogsértés, két esetben a jogsértés hiánya került megállapításra, két esetben pedig a felhívás visszavonására tekintettel végzéssel megszüntetésre került az eljárás. A Közbeszerzési Döntőbizottság az említett jogorvoslati eljárások eredményeként összesen 209.550.000,- Ft bírságot szabott ki.²¹⁷ Ezek az adatok állásponatom szerint egyértelműen a Közbeszerzési Hatóság által végzett hirdetményellenőrzési tevékenység kiemelkedő eredményességét tükrözik.

²¹⁷ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről 58. old.

6.4.2. A HIRDETMÉNY NÉLKÜLI TÁRGYALÁSOS ELJÁRÁSOK ELLENŐRZÉSE

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzése 2015. november 1-től, a Kbt. hatályba lépésével került át a Közbeszerzési Döntőbizottságtól a Közbeszerzési Hatósághoz. A Közbeszerzési Hatóság az ajánlatkérők által a Kbt. 103. § (1) bekezdése szerint megküldött iratok alapján ellenőrzi, hogy az eljárás megfelel-e a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek. A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke hiánypótlásra hívja fel az ajánlatkérőt, amennyiben az általa megküldött iratokból nem állapítható meg egyértelműen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatósága feltételeinek fennállása, illetve az eljárást megindító ajánlattételi felhívás jogszerűsége. A legtöbb esetben szükséges az eljárás fajtájának választásával és az előzményi körülményekkel kapcsolatos további iratok, adatok, indokolás bekérése. A Közbeszerzési Hatóság a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jogalapját minden esetben fokozottan szigorúan vizsgálja, és csak azokban az esetekben hagyja jóvá annak alkalmazását, amely esetekben az eljárás törvényi feltételei vitathatatlanul fennállnak. Amennyiben a Közbeszerzési Hatóság a törvényességi ellenőrzés lefolytatására nyitva álló határidőn belül nem tudja megállapítani a jogalap kétségtelen fennállását, jogorvoslati eljárást kezdeményez a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, és bírság kiszabására tesz indítványt. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások korábbi nagy számára tekintettel a Közbeszerzési Hatóság elnöke – a jogalkalmazók figyelemfelhívására – külön közleményt tett közzé a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások fokozottan szigorú ellenőrzéséről, amely a Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető.²¹⁸ A Hatóság ezen új ellenőrzési tevékenységéhez továbbá 2015. november 1-től új, nyilvánosan elérhető adatbázis is kapcsolódik. A Közbeszerzési Hatóság ugyanis a Kbt. 103. § (4) bekezdése alapján, a honlapján közzéteszi a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében hozott, részletes indokolással ellátott döntéseit, amelyek egyúttal – a konkrét jogesetek és körülmények ismertetése által – iránymutatást adhatnak a jogalkalmazók számára, hogy az ilyen fajtájú eljárások alkalmazására mely körülmények és feltételek esetén kerülhet sor (Hubai-Tátrai, 2019., p. 576.).

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdését követően, legkésőbb az eljárás megkezdése napján az ajánlatkérő köteles benyújtani – az EKR-en keresztül, annak jogszabályban meghatározott üzemzavara esetén a Közbeszerzési Hatóság honlapján megadott

²¹⁸ <https://v2.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenye-hirdetmeny-nelkuli-targyalasos-eljarasok-fokozottan-szigoru-ellenorzeserol>

elérhetőségen – a Közbeszerzési Hatósághoz az eljárást megindító ajánlattételi felhívást, továbbá az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők nevéről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről), a beszerzés becsült értékéről, a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást, valamint a törvényességi ellenőrzésért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj megfizetéséről szóló igazolást.²¹⁹

Az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat kivételes esetben, ha az feltétlenül szükséges, mivel az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatók, a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból.²²⁰ Az előbb ismertetett feltétel fennállása esetén legkésőbb az ajánlattételi felhívásnak vagy adott esetben a tárgyalási meghívónak a gazdasági szereplők részére történő megküldésével egyidejűleg az ajánlatkérőnek haladéktalanul tájékoztatnia kell a Közbeszerzési Hatóságot. Ajánlattételi felhívás helyett adott esetben a tárgyalási meghívót kell megküldeni. Amennyiben a Kbt. 98. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján lefolytatott eljárás a tárgyalások megkezdésével indul, az ajánlatkérő köteles – amint az a rendkívüli sürgősséget előidéző helyzetben ésszerűen lehetséges – a Közbeszerzési Hatóságot az tájékoztatni az ajánlattételre felhívott, illetve felhívni kívánt gazdasági szereplők nevéről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről), a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről, amennyiben lehetséges, a beszerzés becsült értékéről, valamint – legkésőbb az eljárás lezárását követően – köteles részére benyújtani a törvényességi ellenőrzésért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj megfizetéséről szóló igazolást.²²¹

A törvényességi ellenőrzés első lépésében annak vizsgálata történik, hogy a tájékoztatás megküldésére a törvény által előírt határidőben és módon került-e sor. A tájékoztatás késedelmes feladása minden esetben jogsértést valósít meg. A Közbeszerzési Döntőbizottság több határozatában – mint például a D.751/8/2016., D.364/5/2017., D.393/6/2017., illetve D.30/6/2018. számú határozataiban – kimondta már, hogy amennyiben az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásának megindításáról szóló tájékoztatót és az ajánlattételi felhívását nem a felhívott gazdasági szereplőnek történt megküldése napján, hanem azt

²¹⁹ Kbt. 103. § (1) bekezdés

²²⁰ Kbt. 103. § (2) bekezdés

²²¹ Kbt. 98. § (2) bekezdés *e*) pont

követően, késedelmesen küldi meg a Közbeszerzési Hatóság elnökének, az ajánlatkérő megsérti a Kbt. 103. § (1) bekezdésében foglaltakat (Sutyinszki 2018.).

A tájékoztatási kötelezettség szigorúan az eljárás megkezdésének napján keletkezik és nem az eljárás megindítását megelőzően. A hirdetmény nélkül induló eljárás esetében az eljárást megindító felhívás vagy a tárgyalási meghívó megküldése, ennek hiányában pedig a tárgyalás megkezdése számít az eljárás kezdőnapjának (Sutyinszki 2018.).

A Közbeszerzési Hatóság előzetes ellenőrzést nem végez. Az előzetes kontrollra megküldött tájékoztatások, dokumentumok esetében a Közbeszerzési Hatóság a törvényességi ellenőrzési jogkörét nem érvényesíti. A Kbt. azonban két esetben mentesíti az ajánlatkérőket a tájékoztatási kötelezettség alól. Ilyen mentesítéssel találkozhatunk egyrészt a Kbt. 115. § (5) bekezdésében, amely szerint a Kbt. 103. § (1)-(2) bekezdése, (4) és (6) bekezdése nem alkalmazandó a Kbt. 115. § (1) bekezdése alapján, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályainak alkalmazásával lefolytatott eljárások esetén, tehát külön tájékoztatás nélkül, az ajánlatkérő elhatározása alapján lefolytatható az eljárás. Nem áll fenn továbbá az ajánlatkérők tájékoztatási kötelezettsége a Negyedik Részben meghatározott koncessziós eljárások során sem, tekintettel arra, hogy a Kbt. Negyedik Részének bevezető rendelkezései nem utalnak vissza a Kbt. Második Része szerinti eljárási cselekmények alkalmazásának kötelezettségére. Az ajánlatkérőket e konkrétan nevesített esetekben nem terheli tájékoztatási kötelezettség, azonban, amennyiben ennek ellenére az ajánlatkérő mégis tájékoztatja a Közbeszerzési Hatóságot az eljárás megindításáról, a Hatóság a törvényességi ellenőrzési jogkörét érvényesíti és adott esetben akár a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását is kezdeményezheti (Sutyinszki, 2018.).

Az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdése napján köteles az EKR-ben közzétenni a Kbt. 103. § (1) bekezdés alapján a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött minden dokumentumot – a beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatás és az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatás kivételével –, valamint a közbeszerzési dokumentumokat és az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet. A beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatást, továbbá az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatást az ajánlatok bontását követően, az ajánlatok bontásáról készült

jegyzőkönyvvel együtt köteles az ajánlatkérő közzétenni.²²² Amennyiben az ajánlatkérők a közzétételnek nem, vagy nem megfelelően tesznek eleget, a Közbeszerzési Hatóság elnöke egy alkalommal hiánypótlásra szólítja fel az ajánlatkérőket. Annak eredménytelen eltelte esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását. Az ajánlatkérők az eljárás megindítása napján a Közbeszerzési Hatóság részére megküldött dokumentumokon túl kötelesek közzétenni a hiánypótlás teljesítése során keletkezett és becsatolt dokumentumokat, okiratokat is. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.574/8/2017. számú határozatában kimondta, hogy a Kbt. e körben nem tartalmaz eltérést engedő rendelkezést, ezért a törvényben előírt dokumentumokat minden esetben korlátlanul, teljeskörűen és térítésmentesen kell közzétenni. Amennyiben e feltételek nem teljesülnek maradéktalanul, az ajánlatkérő nem teljesíti a Kbt. 103. § (6) bekezdésében foglaltakat. A rövid idő alatt kialakult joggyakorlat szerint nem felel meg a Kbt. 103. § (6) bekezdésében foglaltaknak az sem, ha az ajánlatkérő rendelkezik saját honlappal és az ajánlattételi felhívás, valamint a közbeszerzési dokumentumok az ajánlatkérő nevében eljáró lebonyolító, mint képviselő honlapján kerülnek közzétételre. A Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 103. § (6) bekezdésének megsértését állapította meg akkor is, amikor az ajánlatkérő arra hivatkozással nem teljesítette a közzétételi kötelezettséget, hogy nem rendelkezik saját honlappal. A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a Közbeszerzési Hatóság által nyilvántartott ajánlatkérő, aki rendszeresen folytat közbeszerzési eljárásokat, melyre tekintettel a Döntőbizottság álláspontja szerint nem hivatkozhat arra, hogy nem rendelkezik saját honlappal, figyelemmel arra, hogy egyes eljárások lefolytatása érdekében a honlap létrehozásáról gondoskodnia kellett volna. A Kbt. ugyanis kógens jogszabály, amelynek rendelkezéseitől csak annyiban lehet eltérni, amennyiben a törvény az eltérést kifejezetten megengedi és a közzétételi kötelezettség vonatkozásában egyértelműen úgy rendelkezik a törvény, hogy a közbeszerzési dokumentumokat az ajánlatkérő honlapján kell közzétenni. Erre tekintettel az ajánlatkérő csak abban az esetben felel meg a Kbt. 103. § (6) bekezdése alapján fennálló közzétételi kötelezettségnek, amennyiben a saját honlapján teszi elérhetővé az előírt dokumentumokat. Ezt támasztja alá a Közbeszerzési Döntőbizottság D.166/9/2017. számú határozata is (Sutyinszki, 2018.).

Miután a Közbeszerzési Hatóság elnöke megvizsgálta, hogy a tájékoztatási és közzétételi kötelezettség a jogszabályi előírásoknak megfelelően, határidőben történt-e, a törvényességi

²²² Kbt. 103. § (6) bekezdés

ellenőrzés a választott jogalap alkalmazását megalapozó körülmények vizsgálatával folytatódik. Az Európai Unió Bírósága a C-337/98. számú ügyben kimondta, hogy mivel a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás egy kivételesen alkalmazható eljárásfajta, minden esetben az ajánlatkérőt terheli annak bizonyítása, hogy megfelelően választotta meg az eljárás jogalapját. A tájékoztatási és bizonyítási kötelezettség követelménye a Bíróság ítéletével összhangban került be a Kbt.-be (Sutyinszki, 2018.).

A Közbeszerzési Hatóság elnökének 10 munkanap áll rendelkezésre az ellenőrzés lefolytatásához. A Közbeszerzési Hatóság a törvényességi ellenőrzés foganatosítása során megvizsgálja a beküldött dokumentumokat. A vizsgálatnak első körben három lehetséges kimenetele lehet:

- a Közbeszerzési Hatóság elnöke hiánypótlási felhívást bocsát ki,
- amennyiben a választott jogalap fennállása kétséget kizáróan megállapítható, a Közbeszerzési Hatóság elnöke indokolással ellátott döntést hoz,
- ha az ajánlatkérő nem megfelelően választotta meg az eljárás jogalapját, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás feltételei nem állnak fenn, a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményez.

Abban az esetben, ha az ajánlatkérő által megküldött iratokból nem állapítható meg egyértelműen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságát megalapozó feltételek fennállása vagy az ajánlattételi felhívás jogszerűsége, a Közbeszerzési Hatóság elnöke *az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvénynek* (a továbbiakban: *Eüsztv.*) megfelelő elektronikus úton, vagy, ha az eljárás az EKR-ben kerül lefolytatásra, akkor az EKR-en keresztül felhívja az ajánlatkérőt a szükséges adatok három napon belüli pótlására. Ha az ajánlatkérő a felhívás ellenére a hiányokat nem pótolja, a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Kbt. 189. § (2)-(3) bekezdései alapján a rendelkezésre álló adatok alapján dönt a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről. Amennyiben a hiánypótlásra nyitva álló határidőben beadott hiánypótlás teljesítése során sem kerültek hitelt érdemlően bizonyításra bizonyos körülmények, vagy tisztázatlan kérdések maradtak az eljárásban, esetleg a hiánypótlás során becsatolt dokumentumok vetnek fel újabb tisztázatlan kérdéseket, a Közbeszerzési Hatóság elnöke rövid, egynapos, határidő tűzésével ismételt hiánypótlási felhívást bocsát ki. (Sutyinszki, 2018.)

A Kbt. 103. § (4) bekezdése szerint a Közbeszerzési Hatóság részletes indokolással ellátott döntést hoz, amelynek alapján a tárgyalásos eljárás jogalapjának megalapozottsága egyértelműen megállapítható. A Közbeszerzési Hatóság döntését honlapján is közzéteszi. Amennyiben az ajánlatkérő megfelelő alapossággal készítette elő az eljárását és az eljárás megindításakor csatolta a szükséges dokumentumokat, megadta az elvárt tájékoztatást, illetve a hiánypótlás teljesítése során az eljárás iratanyagát teljessé tette, a Közbeszerzési Hatóság elnöke részletes indokolással ellátott döntést hoz. A döntés tartalmazza az ajánlatkérő és az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők legfőbb adatait, a beszerzés tárgyát és az eljárásra vonatkozó legfontosabb információkat. Ezen túl a döntésben megjelölésre kerülnek a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást megalapozó körülmények, valamint az, hogy az ajánlatkérő a jogalap fennállását mely okiratok, dokumentumok, bizonyítékok bemutatásával támasztotta alá. A döntés a Közbeszerzési Hatóság honlapján nyilvánosan elérhető, a honlapon publikált döntéseket bárki, korlátlanul, térítésmentesen megtekintheti.

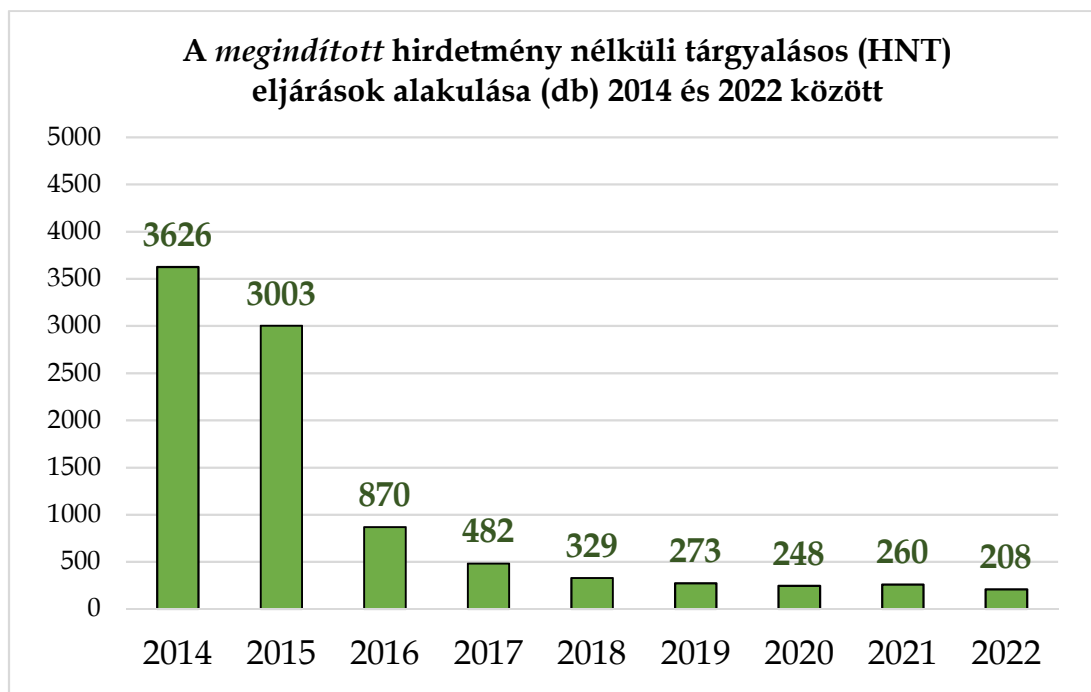
A Kbt. 189. § (1) és (3) bekezdései szólnak arról, hogy ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdéséről a megküldött iratok vizsgálata során megállapítja, hogy megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése, az iratok beérkezésétől számított tíz munkanapon belül kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását. A kezdeményezés benyújtásával egyidejűleg a Közbeszerzési Hatóság elnöke erről – az általa feltételezett jogsértés megjelölésével – az ajánlatkérőt értesíti. Amennyiben a választott jogalap feltételei nem állnak fenn, vagy az nem állapítható meg egyértelműen, a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását kezdeményezi. Hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezésére van lehetőség akkor is, ha az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívás ellenére a hiányokat nem pótolja. A Kbt. 153. § (1) bekezdés *d)* pontja szerint a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdéséről a Közbeszerzési Hatóság részére megküldött iratok vizsgálata alapján megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése. E szerint a Közbeszerzési Hatóság elnökének ebben az esetben nincs mérlegelési jogköre, a feltételek fennállása esetén hivatalból jogorvoslati eljárást kell kezdeményeznie. A Közbeszerzési Hatóság elnökének a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére a Kbt. 103. § (1) bekezdése szerint megküldött iratok beérkezésétől számított tíz munkanapon belül van lehetősége. (Sutyinszki, 2018.).

A Közbeszerzési Hatóság elnöke által megindított jogorvoslati eljárások során gyakran igazolják az ajánlatkérők, hogy valójában jogszerűen indították meg a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást, csak éppen a Közbeszerzési Hatóság elnöke részére megküldött iratokból ez nem derült ki egyértelműen. Ebben az esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés hiányát állapítja meg. A jogsértés hiányának megállapításánál sokkal gyakoribb az az eset, amikor az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás megindításáról való tudomásszerzést követően közbeszerzési eljárását – amennyiben még mód van rá – a Kbt. 53. § (1)-(2) bekezdése alapján visszavonja. A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás visszavonására tekintettel az eljárást végzéssel megszünteti (Sutyinszki, 2018).

A Közbeszerzési Hatóság által végzett, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazását biztosító jogalap fennállásának ellenőrzésére irányuló tevékenység megítéléséről egyértelműen eredményesnek és sikeresnek mondható. Amint azt az alábbi 13. ábra is alátámasztja, a verseny súlyos korlátozásával járó hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazásának számosságát a Közbeszerzési Hatóság törvényességi ellenőrzési tevékenységének köszönhetően a korábbi töredékére sikerült lehozni, növelve ezáltal a hazai közbeszerzések nyilvánosságát, átláthatóságát és magát a közbeszerzési versenyt. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások számának csökkentése terén elért eredmények európai uniós szinten is kiemelkedők.

13. ábra

*A megindított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások száma
2014 és 2022 között*



Forrás: Gyorsjelentés – a magyar közbeszerzések számokban 2022, 2023., p. 8.

6.4.3. A SZERZŐDÉSEK MÓDOSÍTÁSÁNAK ÉS TELJESÍTÉSÉNEK ELLENŐRZÉSE

A Közbeszerzési Hatóság Kbt.-ben meghatározott, 2015-ben kapott új feladatainak egyike, hogy a közbeszerzési szerződések módosítása és teljesítése tekintetében hatósági ellenőrzést végez, amely során azt vizsgálja, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére a Kbt.-be ütköző módon került-e sor, illetve, hogy történt-e a Kbt. 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés [Kbt. 187. § (2) bekezdés *j* pont]. Az ellenőrzések lebonyolításának jogszabályi alapját a Kbt. és a *közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről* szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 308/2015. Korm. rendelet) teremtette meg, az ellenőrzések lebonyolítása az Ákr. szabályai szerint történik (Hubai-Tátrai 2019.). A szerződés-ellenőrzésre vonatkozó további megállapításokat – *soft law* eszközként – a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatói és a Hatóság elnöke által kibocsátott tájékoztatók tartalmazzák (Bakos, 2019.).

Az ellenőrzés célja kettős: közvetlenül biztosítani, hogy a szerződés teljesítése az azt megelőző közbeszerzési eljárásban közölt feltételek szerint zajlik, vagy az ettől való eltérés megfelel a Kbt. 141. §-ában foglalt szerződésmódosításra vonatkozó szabályoknak; közvetetten pedig a jogkövető magatartásra való ösztönzés és végső soron a közbeszerzési piacon az átláthatóság növelése (Bakos, 2019.).

A 308/2015. Korm. rendeletet a közbeszerzési szerződések, – azaz a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződések²²³ – valamint a közszolgáltatói szerződések – azaz olyan közbeszerzési szerződések, amelynek célja az ajánlatkérő Kbt. szerinti közszolgáltató tevékenysége előkészítésének, megkezdésének vagy folytatásának biztosítása²²⁴ – teljesítésének és módosításának *jogi, műszaki és szakmai szempontú* ellenőrzésére kell alkalmazni.²²⁵ Ellenőrzött szervezetnek pedig az a szervezet minősül, aki/amely közbeszerzési szerződés vagy közszolgáltatói szerződés esetében szerződő félnek minősül, valamint a teljesítésben részt vevő gazdasági szereplők. Fontos megjegyezni, hogy a Kbt. nem tesz különbséget a tekintetben, hogy a szerződések teljesítése folyamatos-e vagy befejezett.²²⁶

A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 197. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a 308/2015. Korm. rendelet szabályai szerint jogosult ellenőrizni a 2015. november 1-jét megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések módosítását és teljesítését is.²²⁷ E szabály alapján tehát a Kbt. hatálybalépése előtt megkötött szerződések vonatkozásában is van lehetősége a Hatóság elnökének a szerződések módosításainak és a teljesítésének ellenőrzésére, illetve az ellenőrzés alapján jogorvoslati eljárás kezdeményezésére. A Közbeszerzési Hatóság ellenőrzései során a Kbt. 197. § (1)-(2) bekezdése alapján követeli meg az anyagi szabályok betartását. Ennek értelmében anyagi jogi szempontból – a Kbt. 197. §-ában foglalt kivételekkel – minden esetben azon hatályban lévő és időállapotú jogszabályok betartását ellenőrzi, melyek az adott szerződés teljesítésére vonatkoznak, azaz amelyek a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárás megindításakor irányadók voltak (Bakos, 2019.).

²²³ Kbt. 3. § 24. pont

²²⁴ Kbt. 3. § 27. pont

²²⁵ 308/2015. Korm. rendeletet 1. § (1) bekezdés

²²⁶ 308/2015. Korm. rendeletet 1. § (2) bekezdés

²²⁷ 308/2015. Korm. rendeletet 14. §

A szerződés-ellenőrzési eljárás minden esetben hivatalból indul. A Közbeszerzési Hatóság elnökének diszkrecionális jogkörébe tartozik arról dönteni, hogy a rendelkezésére álló információk alapján egy adott közbeszerzési szerződés teljesítésének vagy módosításának ellenőrzését elrendeli-e. Négy csoportba rendezhetők azon jellemző források, melyek alapján a Közbeszerzési Hatóság elnöke döntést hoz a szerződés ellenőrzésének szükségességéről. Ezek az alábbiak:

- éves ellenőrzési terv,²²⁸
- jogszabályban feljogosított szervek/személyek kezdeményezései,²²⁹
- szerződés módosításáról közzétett tájékoztató hirdetmények,²³⁰
- közérdekű bejelentések (Bakos, 2019.).²³¹

A Közbeszerzési Hatóság a 308/2015. Korm. rendelet szerinti hatósági ellenőrzési tevékenységét a Hatóság elnöke által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi. Az éves ellenőrzési tervet és az elrendelt ellenőrzési eljárásokat a Közbeszerzési Hatóság a honlapján közzéteszi.²³² Az éves ellenőrzési terv összeállítása során a Hatóság figyelem veszi a korábbi évek tapasztalatait is.

A Közbeszerzési Hatóság hivatalból indított eljárását – a jogsértés tudomásra jutásától számított 90 napon belül – a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Állami Számvevőszék, a kormányzati ellenőrzési szerv, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv, a Magyar Államkincstár, az alapvető jogok biztosa, a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet, a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv, a Gazdasági Versenyhivatal, az európai támogatásokat auditáló szerv, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter, az ügyész, a közbeszerzésekért felelős miniszter, az Integritás Hatóság elnöke, és az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter²³³ erre irányuló kérelem benyújtásával kezdeményezhetik. A kérelem

²²⁸ 308/2015. Korm. rendelet 4. §

²²⁹ 308/2015. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdés, Kbt. 152. § (1) bekezdés *a)-n)* pontja

²³⁰ Kbt. 37. § (1) bekezdés *j)* pont, Kbt. 141. § (7) bekezdés

²³¹ Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt

²³² 308/2015. Korm. rendeletet 4. §

²³³ Kbt. 152. § (1) bekezdés

kizárólag a Közbeszerzési Hatóságnál terjeszthető elő. A Közbeszerzési Hatóság elnöke által kezdeményezett eljárás esetében kérelem benyújtására nincs szükség.²³⁴

Az ajánlatkérő hirdetmény útján köteles közzétenni a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót.²³⁵ A szerződés módosításáról szóló tájékoztató hirdetmény – közbeszerzési jogi szempontú – ellenőrzését a Közbeszerzési Hatóság a tájékoztató hozzá való beérkezését követően haladéktalanul elvégzi.²³⁶

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: *Panaszvtv.*) alapján benyújtott közérdekű bejelentések alapján szintén van lehetőség a szerződés-ellenőrzés elrendelésére. A Közbeszerzési Hatóság először megvizsgálja, hogy a bejelentés panasznak vagy közérdekű bejelentésnek minősül-e. „*A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat*”.²³⁷ A Kbt. Hatodik Fejezete szabályozza a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok szabályait. A Kbt. szerint az minősül ügyfélnek, akinek/amelynek a jogát vagy jogos érdekét sértik vagy veszélyeztetik.²³⁸ Az egyéni érdeksérelem a Kbt. szerinti ügyfélképeséget valószínűsít, melynek orvosolása a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás hatálya alá tartozik. A szerződés-ellenőrzés nem szolgálhat az egyéni érdeksérelem Hatóság elnöke általi elintézésére, a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás szabályainak megkerülésére: a kezdeményezésére nyitva álló szubjektív határidő be nem tartására vagy az igazgatásslolgáltatási díj alóli mentesítésre. Mindezek okán főszabály szerint a Hatóság elnöke abban az esetben rendel el szerződés-ellenőrzési eljárást, ha a *Panaszvtv.* szerinti közérdekű bejelentés érkezik. *Közérdekű bejelentésnek* minősül az a kérelem, amely olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés is tartalmazhat javaslatot (Bakos, 2019.).²³⁹

A hatósági ellenőrzést főszabály szerint adatbekérés útján, illetve szükség szerint a helyszínen kell lefolytatni az ellenőrzés lefolytatásához szükséges bizonyítási eszközök

²³⁴ 308/2015. Korm. rendeletet 5. § (2) bekezdés

²³⁵ Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pont

²³⁶ 308/2015. Korm. rendelet 12. §

²³⁷ *Panaszvtv.* 1. § (2) bekezdés

²³⁸ Kbt. 148. § (2) bekezdés

²³⁹ Kbt. 148. § (3) bekezdés

igénybe vételével.²⁴⁰ Helyszíni ellenőrzés lefolytatása során a Közbeszerzési Hatóság ügyintézője jogosultságát megbízólevelével felmutatásával köteles igazolni.²⁴¹ A Közbeszerzési Hatóság a tényállás tisztázása érdekében alkalmazhatja az Ákr. 62. §-72. §-ában és a 308/2015. Korm. rendeletben foglaltakat, azaz nyilatkozatokat és iratokat szerezhethet be, helyszíni ellenőrzést folytathat le és szükség esetén független igazságügyi szakértőt is kirendelhet.

A Hatóság elnöke jogosult az ellenőrzés során benyújtott igazolások, nyilatkozatok tartalmának ellenőrzése érdekében más állami szervtől vagy gazdasági szereplőtől információt kérni. A megkeresett szervezet tíz napon belül köteles az információt megadni.²⁴²

Az ellenőrzés jegyzőkönyv készítésével zárul. A jegyzőkönyv alapján – mely tartalmazza az elvégzett eljárási cselekményeket és a tényállás tisztázása során tett megállapításokat – a Közbeszerzési Hatóság elnöke eldönti, hogy milyen jogkövetkezményt alkalmaz. Fontos kiemelni, hogy a 2019. január 1-jén hatályba lépett változások következtében – a Kbt. 153. § (4) bekezdése alapján – a hatósági ellenőrzés lezárásához társul a Hatóság elnökének jogsértésről való tudomásra jutásának vétele, így a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslati eljárást a jegyzőkönyv elkészítésétől számított 60 napon belül lehet kezdeményezni – már amennyiben az ellenőrzés jogsértést tárt fel.

A jegyzőkönyv ajánlása és a Közbeszerzési Hatóság elnökének döntése alapján négy lehetséges jogkövetkezménye lehet az ellenőrzésnek:

- jogsértés hiánya esetén az ügy iratai irattárba kerülnek, további intézkedésre nem kerül sor;
- közbeszerzési jogsértés feltárása esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke – a fentiekben ismertetettek szerint – kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását;
- nem közbeszerzési jogsértés feltárása esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke értesíti a hatáskörrel/illetékességgel rendelkező szervet;

²⁴⁰ 308/2015. Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés

²⁴¹ 308/2015. Korm. rendelet 8. § (5) bekezdés

²⁴² 308/2015. Korm. rendelet 8. § (4) bekezdés

- a Kbt. 142. § (3) bekezdése szerinti semmis szerződésmódosítás észlelése esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke annak megállapítása iránti pert kezdeményez a Kbt. 175. §-a alapján (Bakos 2019.).

6.4.4. KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG, MINT JOGORVOSLATI FÓRUM SZEREPE

A Közbeszerzési Döntőbizottság, mint közbeszerzési jogorvoslati fórum a Közbeszerzési Hatóság keretében, de attól függetlenül működik. Ennek a függetlenségnek a törvényi garanciái, hogy a közbeszerzési biztosok nem utasíthatók és nem befolyásolhatók az egyes jogvitákban. A Döntőbizottság hatáskörébe csak és kizárólag a közbeszerzési jogviták elbírálása tartozik, döntéseit három tagú tanácsban hozza meg (Ferencz, 2020.). A Közbeszerzési Döntőbizottság klasszikus értelemben nem része az ellenőrzési szervezetrendszernek, hiszen a tevékenysége nem ellenőrzési jellegű, tevékenysége azonban mégis szorosan kapcsolódik az ellenőrzést végző szervezetek feladataihoz, tekintettel arra, hogy az ellenőrző szervezeteknek közbeszerzési-jogi jogsértés feltárása esetén, annak jogerős és végleges megállapíthatósága érdekében végső soron a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz kell fordulniuk, kizárólagos hatásköre alapján ugyanis közbeszerzési jogsértés megállapítására Magyarországon kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság jogosult.

A közbeszerzési jogorvoslati eljárás kérelemre, vagy hivatalból indul. Hivatalból csak a Döntőbizottsághoz benyújtott hivatalbóli kezdeményezések alapján indul eljárás – tehát maga a Döntőbizottság hivatalból eljárást nem indít (Ferencz, 2020.).

Fontos kiemelni, hogy a Döntőbizottság országos illetékességgel rendelkező közbeszerzési jogorvoslati fórum, döntései ellen államigazgatási úton nincs további jogorvoslati lehetőség – tehát nincs fellebbezés –, a döntéseinek bírósági felülvizsgálata kérhető. A Döntőbizottság döntéseinek felülvizsgálatára kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel a Fővárosi Törvényszék rendelkezik (Ferencz, 2020.).

6.4.4.1. A Közbeszerzési Döntőbizottság kvázi bíróság jellege

Boros Anita szerint léteznek olyan közigazgatási hatósági eljárások, amelyek esetében a közigazgatási hatóság ún. *kvázi iudiciális eljárás* keretében jár el és ellenérdekű felek jogvitáját dönti el. Ide sorolható például a közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakasza is, értve ezen a

Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását. Ennek oka elsősorban a közösségi jogorvoslati irányelvek rendelkezéseiben keresendő. *A 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló 2007/66/EK irányelv* (a továbbiakban: *2007/66/EK irányelv*) (9) preambulumbekzdése ugyanis kimondja, hogy a közbeszerzési eljárások jogorvoslati fórumának független szervnek kell lennie, amely döntéseit kontradiktórius eljárásban hozza meg. A kontradikciónak számos eleme megjelenik a közbeszerzési törvényekben, így a magyar közbeszerzési törvényben is. Maga a közbeszerzési eljárás is az eljárás fő személyei, az ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) eljárási cselekményeinek összessége. Ennek okán a jogorvoslati szakaszban is ellenérdekű ügyfelek jogvitájának elbírálásáról van szó (Boros, 2012.).

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően a közbeszerzési eljárások jogorvoslati szakaszában is biztosítani kell a hatékony jogorvoslatához és a tisztességes eljáráshoz való jog teljes mértékben történő tiszteletben tartását. Ennek megfelelően a 2007/66/EK irányelv 1. cikke értelmében a tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2004/18/EK irányelv²⁴³ hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben az irányelv 2-2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat (Boros, 2012.).

A szóban forgó uniós jogforrás jellegéből adódóan a részletszabályok meghatározása a tagállamok feladatát képezi, azonban a 2007/66/EK irányelv számos közigazgatási eljárásjogi jellegű rendelkezést is tartalmaz (Boros, 2012.).

Általános, az uniós közigazgatási eljárásjogban elfogadott alapelv a diszkrimináció tilalma és a megkülönböztetésmentes eljárás elve. A 2007/66/EK irányelv ennek megfelelően előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák a megkülönböztetés-mentesség alapelvének érvényesítését a nemzeti jogszabályi keretek kialakítása során. Ehhez szorosan kapcsolódik a

²⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (a továbbiakban: *2004/18/EK irányelv*)

2007-es irányelv 1. cikkében megfogalmazott követelmény, mely a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére jogosultak körével foglalkozik. Eszerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azoknak a személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll (Boros, 2012.).

A 2007/66/EK irányelv azzal kapcsolatban nem foglalt állást, hogy a nemzeti jogorvoslati fórum közigazgatási szerv, vagy bíróság legyen. Az Európai Unió tagállamai ennek okán igen változatos képet mutatnak: egyes tagállamokban a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik a közbeszerzési jogviták eldöntése, de vannak olyan tagállamok is, amelyek esetében valamilyen közigazgatási, többnyire paraadminisztratív jellegű szerv jár el első fokon a közbeszerzési jogvitákban. A közbeszerzési eljárások jogorvoslati fórumrendszerét tekintve az Unió nem kíván a tagállami közigazgatási rendszerekbe oly mértékben beavatkozni, hogy meghatározza, pontosan milyen típusú szerv járhat el első fokon a közbeszerzési eljárás egyes jogvitáinak eldöntését illetően. A vonatkozó irányelvek elfogadásakor éppen ezért számos esetben kérték a tagállamok előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bíróság jogértelmezését. A C-258/97 számú ügyben az Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Ausztria) által benyújtott előzetes döntéshozatali kérelmében arra kereste a választ, hogy összetétele és működése tekintetében megfelel-e a 89/665/EGK irányelv²⁴⁴ 2. cikkének (8) bekezdése által előírt feltételeknek. Az ítélet 16-17. pontjában a Bíróság akként foglalt állást, hogy a 89/665/EGK irányelv 2. cikke (8) bekezdésének első albekezdése szerint a tagállamok a közbeszerzések ellenőrzési rendszerének megszervezésével kapcsolatban két megoldás közül választhatnak. Az első megoldás lényege, hogy a jogorvoslati kérelmek tárgyalását bíróságok végzik. A második megoldás szerint ezt a hatáskört először bíróságnak nem minősülő szervekre ruházzák. Ebben az esetben az ezen szervek által hozott döntések ellen mindenképpen lehetőség kell, hogy legyen bírói vagy más szerv által elbírált jogorvoslatra, amelynek ahhoz, hogy megfelelő jogorvoslatot biztosítson, meg kell felelnie a 89/665/EGK irányelv 2. cikke (8) bekezdésének második albekezdése által támasztott különös feltételeknek. A Bíróság a szóban forgó ügyben megállapította, hogy az Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten, amely nem

²⁴⁴ A Tanács 1989. december 21-i 89/665/EGK irányelve az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról (a továbbiakban: *89/665/EGK irányelv*)

bíróságnak minősülő paraadminisztratív jellegű közigazgatási szerv, rendelkezik minden olyan ismérvvel, amely tulajdonképpen bíróságként való elismeréséhez szükséges (Boros, 2012.).

A szóban forgó jogorvoslati fórum tekintetében mind a 89/665/EGK irányelv, mind a 2007/66/EK irányelv meghatároz bizonyos hatásköri szabályokat is. Az irányelvek 2. cikke szerint ugyanis a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a jogorvoslati eljárásokra vonatkozóan hozott intézkedések hatáskört biztosítsanak a következőkre:

- A lehető legrövidebb időn belül és közbenső döntés útján ideiglenes intézkedések megtétele az állítólagos jogsértés orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából, beleértve a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásának vagy az ajánlatkérő által hozott bármely döntés végrehajtásának a felfüggesztését vagy felfüggesztésének biztosítását.
- A jogellenesen meghozott döntések semmissé nyilvánítása vagy semmissé nyilváníttatása, beleértve a megkülönböztető műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások törlését az ajánlati felhívásból, az ajánlattételhez szükséges dokumentációból, illetve minden egyéb, a kérdéses szerződés-odaítélési eljárással kapcsolatos dokumentumból.
- A jogsértés következtében érdeksérelmet szenvedett személyek részére kártérítés megítélése (Boros, 2012.).

A hatásköri szabályokon túl a 2007/66/EK irányelv számos eljárásjogi kérdést is rendez, és akként rendelkezik, hogy:

- Amennyiben első fokon valamely, az ajánlatkérőtől független szerv vizsgálja felül a szerződés-odaítélési eljárást, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ajánlatkérő ne köthesse meg a szerződést azt megelőzően, hogy a jogorvoslati szerv meghozta volna az ideiglenes intézkedések alkalmazására vagy a jogorvoslatra vonatkozó döntését. A tagállamok az ideiglenes intézkedés tekintetében rendelkezhetnek úgy, hogy a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szerv figyelembe veheti az ideiglenes intézkedések valószínű következményeit valamennyi várhatóan veszélyeztetett érdekre, valamint a közérdekre nézve, és határozhat úgy, hogy nem hoz ilyen intézkedéseket olyan esetben, amikor azok hátrányai meghaladják azok előnyeit, és az ideiglenes

intézkedések elrendelésének elutasításáról szóló döntés nem érintheti az ilyen intézkedéseket kérő személy egyéb követeléseit.

- Az irányelvi rendelkezések értelmében a tagállamok előírhatják, hogy ha a kártérítés követelésének jogalapja az, hogy egy döntést jogellenesen hoztak meg, a vitatott döntést először a szükséges hatáskörrel rendelkező szervnek semmissé kell nyilvánítania. Ezzel kapcsolatban a Bíróság a C-314/09. számú ügyben kifejtette, hogy a 89/665/EGK tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a közbeszerzési jog ajánlatkérő által történő megsértésén alapuló kártérítésre való jogosultság feltételül szabja a szóban forgó jogsértés vétkes jellegét, beleértve azt is, ha e szabályozás alkalmazásának alapja az ajánlatkérő vétkességének vélelme, valamint az, hogy az ajánlatkérő nem hivatkozhat az egyedi képességekre, és ebből következően az állítólagos jogsértés szubjektív felróhatóságának a hiányára.
- A tagállamok biztosítják, hogy a jogorvoslati eljárásokért felelős szervek által hozott döntések ténylegesen végrehajthatók legyenek.
- Amennyiben a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szervek jellegüket tekintve nem bírói testületek, döntéseiket minden esetben írásban kell indokolniuk. Továbbá erre az esetre rendelkezéseket kell hozni olyan eljárások biztosítására, amelyek révén a jogorvoslati szerv által hozott valamennyi, állítólagosan jogellenes intézkedést vagy az azokra átruházott hatáskörök gyakorlása során elkövetett bármilyen állítólagos hibát bírósági felülvizsgálat vagy egy olyan más szerv által nyújtott jogorvoslat tárgyává lehet tenni, amely a Szerződés 234. cikke értelmében bíróság, és mind az ajánlatkérőtől, mind pedig a jogorvoslati szervtől független.
- A jogorvoslati kérelem benyújtásának határideje vonatkozásában az irányelv – többek között – úgy rendelkezik, hogy amennyiben egy tagállam előírja, hogy a 2004/18/EK irányelv hatálya alá tartozó szerződés-odaítélési eljárás keretében vagy azzal kapcsolatban az ajánlatkérő által hozott döntés elleni jogorvoslati kérelmeket meghatározott határidő lejártá előtt kell benyújtani, úgy ez a határidő az ajánlatkérő döntésének az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező részére faxon vagy elektronikus úton való megküldésének időpontját követő naptól számított legalább tíz naptári nap, vagy az ajánlatkérő döntésének az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező részére egyéb kommunikációs eszköz felhasználásával való megküldésének időpontját követő naptól számított legalább tizenöt naptári nap vagy az ajánlatkérő döntésének kézhezvételét követő naptól számított legalább tíz naptári nap lejártakor szűnik meg. Az ajánlatkérő

döntéséről való tájékoztatásban minden egyes ajánlattevővel vagy részvételre jelentkezővel közölni kell a lényeges indokok összefoglalását. Az irányelv 2. cikk (1) bekezdésének *b)* pontjában említett döntések elleni jogorvoslati kérelmek esetében – amely döntésekre nem vonatkozik külön értesítési szabály –, a határidő az érintett döntések közzétételének időpontjától számított legalább tíz naptári nap. Ezzel kapcsolatban a Bíróság a C-26/03. számú ügyben kiemelte, hogy az irányelv 1. cikkének (1) bekezdése nem teszi lehetővé a tagállamoknak, hogy a jogorvoslat lehetőségét alávéssék annak a feltételnek, hogy az adott közbeszerzési eljárás formálisan egy meghatározott szakaszba érjen. Azonban olyan megfontolás alapján, hogy – az említett irányelv második preambulum bekezdésének megfelelően – a közösségi szabályok betartását különösen olyan szakaszban kell biztosítani, amikor a jogsértések még orvosolhatók, azt a következtetést kell levonni, hogy jogorvoslat kérhető az ajánlatkérő valamely szerződéssel kapcsolatos minden olyan szándékának kifejeződése ellen, amely bármely módon az érdekelt személyek tudomására jut. A konkrét szerződési tárgyalások megkezdése bármely érdekelttel ilyen szándék kifejezésének minősül. Ennek kapcsán utalni kell az ajánlatkérőt terhelő kötelezettségre, hogy a közösségi szabályok betartásának ellenőrizhetősége érdekében biztosítsa az átláthatóságot. Erre való figyelemmel a Bíróság azt is kimondta, nincs helye jogorvoslatnak az olyan cselekmények ellen, amelyek az ügylet egyszerű előzetes vizsgálatát képezik, vagy kizárólag előkészítő jellegűek, és az ajánlatkérőnek a közbeszerzési szerződés odaítélésével kapcsolatos belső elgondolásainak keretébe illeszkednek (Boros, 2012.).

Hangsúlyozni kell, hogy a jogorvoslati irányelvek szerint az egyes jogsértő szerződések érvénytelenné nyilvánításáról az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szervnek kell döntést hoznia. A Döntőbizottság, mint kvázi bíróság, a függetlenség követelményének megfelelő jogorvoslati fórum.²⁴⁵

Az Európai Unió Bírósága a C-54/96. számú Dorsch Consult-ügyben foglalta össze, hogy milyen kritériumok fennállása esetén tekint egy tagállami hatóságot bíróságnak. Eszerint egy hatóság akkor tekinthető funkcionálisan, tehát az uniós jog szempontjából bíróságnak, ha:

- az adott szervet jogszabály hozza létre;

²⁴⁵ Kúria Kfv.IV.37.642/2013/11.

- állandó;
- döntése kötelező;
- eljárása felek közötti (inter pares) jellegű;
- jogszabályokat alkalmaz (tehát olyan normákat, amelyeket megfelelően közzétesznek és harmadik személyekre nézve is kötelezőek); és
- független.

Mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság és jogorvoslati eljárása ezeknek a feltételeknek megfelel, *az uniós jog szempontjából a Közbeszerzési Döntőbizottság bíróságnak minősül* (Dezső, 2016.).

6.4.4.2. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre és illetékessége

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárásokra terjed ki. A Kbt. ezt úgy határozza meg, hogy a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt a Kbt. Hatodik részének rendelkezései szerinti, jogorvoslatnak van helye.²⁴⁶

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre nem terjed ki, az alól *kivételt képez* a közbeszerzési eljárással, koncessziós beszerzési eljárással, a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel, valamint a megkötött építési, illetve szolgáltatási koncesszióval és ezek módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények elbírálása, amely a bíróság hatáskörébe tartozik.²⁴⁷

Az előbb ismertetett *kivétel alóli kivételt* jelent – a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével – a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződés a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése, valamint az ajánlatkérő által a Kbt. 117. § szerint önállóan kialakított eljárási

²⁴⁶ Kbt. 144. § (1) bekezdés

²⁴⁷ Kbt. 144. § (2) bekezdés

szabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt indult eljárás lefolytatása, ez ugyanis szintén a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

A közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós szerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárás tekintetében – ideértve a Kbt. 21. § (4) bekezdésében említett külön jogszabály szerinti előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárást is (a továbbiakban: előminősítési ügyekben indított jogorvoslati eljárás) – a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.²⁴⁸

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.²⁴⁹

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik végül a Kbt.-t önként alkalmazó szervezet vagy személy közbeszerzési jog szerinti jogsértésével kapcsolatos jogvita elbírálása is.²⁵⁰

A Közbeszerzési Döntőbizottság illetékessége az ország egész területére kiterjed.²⁵¹

A Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. alkalmazása alóli kivételekkel kapcsolatos jogorvoslat során nem vizsgálhatja felül az Országgyűlés illetékes bizottságának a Kbt. alkalmazása alóli felmentést eredményező döntését. Törvény ilyen tartalmú rendelkezése esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozhat a védelmi és biztonsági tárgyú, továbbá a minősített adatot, illetve alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy

²⁴⁸ Kbt. 145. § (2) bekezdés

²⁴⁹ Kbt. 145. § (3a) bekezdés

²⁵⁰ Kbt. 145. § (4) bekezdés

²⁵¹ Kbt. 145. § (5) bekezdés

különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzésre, beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása.²⁵²

6.4.4.3. A jogorvoslati eljárás

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt., valamint a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendeletek kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.²⁵³

A Közbeszerzési Döntőbizottság – főszabály szerint – három közbeszerzési biztosból álló tanácsban jár el, határozatát többségi szavazás alapján hozza.²⁵⁴ Az eljáró tanács tagjait úgy kell kijelölni, hogy legalább két tagnak jogi szakvizsgával, legalább egy tagnak – európai uniós támogatással érintett közbeszerzési ügy esetén – az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzésekkel kapcsolatos tapasztalattal, további egy tagnak pedig az ügy tárgyával leginkább összefüggő egyetemi vagy főiskolai végzettséggel kell rendelkeznie. Az eljáró tanács elnöke kizárólag jogi szakvizsgával rendelkező közbeszerzési biztos lehet.²⁵⁵ A Kbt. 153. § (1) bekezdés b) pontja szerinti ügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság egy közbeszerzési biztosa jár el. A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke kizárólag jogi szakvizsgával rendelkező közbeszerzési biztost jelölhet ki egyedül eljáró biztosnak. Ahol a Kbt. eljáró tanácsot vagy elnököt említ, azon az egyedül eljáró biztost is érteni kell.²⁵⁶

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul.²⁵⁷

Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, *akinek jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti*. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselési

²⁵² Kbt. 145. § (6) bekezdés, illetve a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. XXX. törvény

²⁵³ Kbt. 145. § (1) bekezdés

²⁵⁴ Kbt. 146. § (1) bekezdés

²⁵⁵ Kbt. 146. § (2) bekezdés

²⁵⁶ Kbt. 146. § (4) bekezdés

²⁵⁷ Kbt. 148. § (1) bekezdés

szervezet is (a továbbiakban együtt: kérelmező.)²⁵⁸ A kérelem benyújtása előtt a kérelmező köteles erről – az általa feltételezett jogsértés megjelölésével – a kérelem benyújtásával megegyező módon az ajánlatkérőt, illetve a beszerzőt értesíteni.²⁵⁹

A kérelem a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tizenöt napon belül, a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében pedig a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tíz napon belül nyújtható be, ez utóbbi megegyezik a – főszabály szerinti – szerződésalkötési moratórium időtartamával. A jogsértés megtörténtétől számított kilencven napon túl kérelmet előterjeszteni nem lehet.²⁶⁰

A Kbt. 115. § szerinti eljárás esetén a kérelem a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tizenöt napon belül, a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében pedig a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított öt napon belül nyújtható be, ez utóbbi megegyezik a – Kbt. 115. §-ára irányadó – szerződésalkötési moratórium időtartamával. A jogsértés megtörténtétől számított kilencven napon túl kérelmet előterjeszteni nem lehet.²⁶¹

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását az alábbi szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:²⁶²

- a Közbeszerzési Hatóság elnöke;²⁶³
- az Állami Számvevőszék;²⁶⁴
- a kormányzati ellenőrzési szerv;²⁶⁵
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv;²⁶⁶
- a Magyar Államkincstár;²⁶⁷

²⁵⁸ Kbt. 148. § (2) bekezdés

²⁵⁹ Kbt. 148. § (12) bekezdés

²⁶⁰ Kbt. 148. § (3) bekezdés

²⁶¹ Kbt. 148. § (4) bekezdés

²⁶² Kbt. 152. § (1) bekezdés

²⁶³ Kbt. 152. § (1) bekezdés *a*) pont

²⁶⁴ Kbt. 152. § (1) bekezdés *b*) pont

²⁶⁵ Kbt. 152. § (1) bekezdés *c*) pont

²⁶⁶ Kbt. 152. § (1) bekezdés *d*) pont

²⁶⁷ Kbt. 152. § (1) bekezdés *e*) pont

- az alapvető jogok biztosa;²⁶⁸
- a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet²⁶⁹ – e szervezet tekintetében a jogsértés tudomására jutásának azt az időpontot kell tekinteni, amikor a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárást megindították;
- a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv;²⁷⁰
- a Gazdasági Versenyhivatal;²⁷¹
- az európai támogatásokat auditáló szerv (EUTAF);²⁷²
- az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter;²⁷³
- az ügyész;^{274 275}
- a közbeszerzésekért felelős miniszter;²⁷⁶
- az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter;²⁷⁷
- az Integritás Hatóság elnöke.²⁷⁸

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a Kbt. 152. § (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de²⁷⁹

- legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,²⁸⁰
- közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az előző ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül; vagy²⁸¹

²⁶⁸ Kbt. 152. § (1) bekezdés *f*) pont

²⁶⁹ Kbt. 152. § (1) bekezdés *g*) pont

²⁷⁰ Kbt. 152. § (1) bekezdés *h*) pont

²⁷¹ Kbt. 152. § (1) bekezdés *i*) pont

²⁷² Kbt. 152. § (1) bekezdés *j*) pont

²⁷³ Kbt. 152. § (1) bekezdés *k*) pont

²⁷⁴ Megjegyzendő, hogy a büntetőeljárásról 2017. évi XC. törvény nem használja az „ügyész” megnevezést, hanem azt ügyészségként nevesíti. A vádiratban és a vádbeszédben is az ügyészség álláspontja kerül kifejtésre és nem az ügyész álláspontja.

²⁷⁵ Kbt. 152. § (1) bekezdés *l*) pont

²⁷⁶ Kbt. 152. § (1) bekezdés *m*) pont

²⁷⁷ Kbt. 152. § (1) bekezdés *n*) pont

²⁷⁸ Kbt. 152. § (1) bekezdés *o*) pont

²⁷⁹ Kbt. 152. § (2) bekezdés

²⁸⁰ Kbt. 152. § (2) bekezdés *a*) pont

²⁸¹ Kbt. 152. § (2) bekezdés *b*) pont

- támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az előbb ismertetett két ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.²⁸²

A Közbeszerzési Döntőbizottság a határozatát a Közbeszerzési Hatóság nevében, de attól szervezetenként elkülönülve hozza meg.²⁸³

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási pert indíthat a Kbt. 152. §-ban meghatározott szervezet vagy személy is. A közigazgatási per megindításának indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelt, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését a Kbt. szabályaira tekintettel.²⁸⁴

A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz lehet benyújtani.²⁸⁵ A Közbeszerzési Döntőbizottság a keresetlevelet annak beérkezését követő tíz napon belül továbbítja a bírósághoz. A Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy iratait a Kbt. 40. § (1) bekezdése szerinti rendszerből kinyert elektronikus másolati formában is továbbíthatja a bíróság részére.²⁸⁶

A bíróságának a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben kasszációs és reformatórius jogköre is van, de a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására, bíróságkiszabására vonatkozó szabályokat a bíróságnak a rá vonatkozó eltérésekre tekintettel, megfelelően kell alkalmaznia.

Ha nincs szükség bizonyítási eljárás lefolytatására, vagy tárgyaláson kívüli eljárás esetén, a bíróság hatvan napon belül dönt.²⁸⁷

²⁸² Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pont

²⁸³ Kbt. 165. § (1) bekezdés

²⁸⁴ Kbt. 170. § (1) bekezdés

²⁸⁵ Kbt. 170. § (2) bekezdés

²⁸⁶ Kbt. 170. § (3) bekezdés

²⁸⁷ Kbt. 172. § (5) bekezdés

A bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja.²⁸⁸ (Természetesen a rendkívüli jogorvoslatok lehetősége ilyenkor is adott.) A bíróság határozatát, annak meghozatalától számított tizenöt napon belül írásba foglalja és a felek részére kézbesíti.²⁸⁹

6.4.4.4. A Döntőbizottság tevékenységének eredményessége

A Közbeszerzési Döntőbizottság tevékenysége a statisztikai adatok tükrében kifejezetten sikeresnek és eredményesnek tekinthető. A Közbeszerzési Hatóság 2021. évre vonatkozó beszámolója szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság a 2021. évben az ügyek súlyához és összetettségéhez képest a rendkívül rövid, az előző évek gyakorlatával megegyezően a korábbi évekhez hasonlóan továbbra is 30 napon belüli átlagos ügyintézési határidő mellett is hatékonyan, zökkenőmentesen, magas színvonalon működött, a pandémia ellenére is.²⁹⁰

Amennyiben a kiszabott bírságok szempontjából vizsgáljuk a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásnak eredményességét, akkor a rendelkezésre álló adatok alapján azt állapíthatjuk meg, a hogy a Döntőbizottság által kiszabott bírságok összértéke trendszerűen emelkedik (14. ábra), amely azt mutatja, hogy a Döntőbizottság bírság-kiszabási gyakorlata egyre inkább szigorodik.

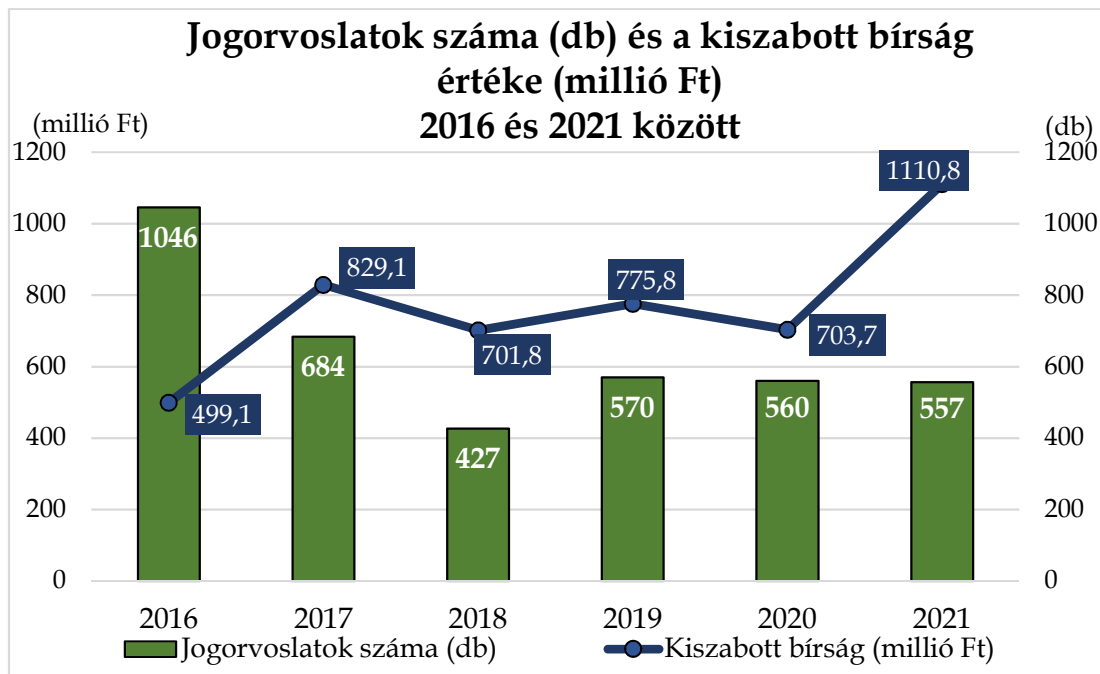
²⁸⁸ Kbt. 172. § (6) bekezdés

²⁸⁹ Kbt. 172. § (7) bekezdés

²⁹⁰ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről 80. old.

14. ábra

*A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabott bírság értéke
2016 és 2021 között*



Forrás: A Közbeszerzési Hatóság Beszámolója az Országgyűlés részére, 2021., p. 22.

A bírságkiszabási gyakorlat trendje, és a Közbeszerzési Döntőbizottság szigorodó gyakorlata még egyértelműbben látható, ha a Döntőbizottság által kiszabott bírságok összegét a jogsértést megállapító határozatok számára vetítjük: a Közbeszerzési Hatóság 2021. évi beszámolója szerint ez az arányszám is egyértelműen emelkedő tendenciát mutat, amelynek eredményeként a Döntőbizottság által egy ügyben átlagosan kiszabott bírság összege 2021-ben meghaladta a 3,9 millió forintot.²⁹¹

Jogorvoslati fórumról lévén szó, a Közbeszerzési Döntőbizottság tevékenységének eredményességét és sikerességét a kiszabott bírság összege mellett mégis inkább az mutatja meg, hogy a jogalkalmazók a Döntőbizottság döntéseit mennyiben fogadják el véglegesnek, azaz a döntőbizottsági határozatok szakmai tartalmát, a döntések helyességét milyen mértékben vitatják – azaz támadják meg bíróság előtt – a jogalkalmazók. Ha ezt az adatot megvizsgáljuk, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a Döntőbizottság tevékenysége kifejezetten sikeresnek és

²⁹¹ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről 84. old.

eredményesnek mondható, tekintettel arra, hogy döntéseinek csak kis százalékát támadják meg bíróság előtt. A Közbeszerzési Hatóság 2021. évi beszámolója szerint ez az arány folyamatosan csökkenő tendenciát mutat, amely 2021-ben elérte a 14,5%-ot,²⁹² amely kifejezetten alacsony arányszámot jelent, és egyértelműen azt mutatja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseit a jogalkalmazók döntő többségben elfogadják. Ha ehhez az arányszámhoz figyelembe vesszük azt az arányszámot, hogy a Döntőbizottság a fentiek szerint bíróság előtt megtámadott határozatai esetében milyen mértékben tudja sikeresen megvédeni a döntését a bíróság előtt, akkor azt láthatjuk, Döntőbizottság a határozatainak felülvizsgálata iránt indított pereket több mint 90%-ban megnyeri,²⁹³ amely kiemelkedően magas pernyertességi arányt jelent, és a Döntőbizottság rendkívül magas szintű tevékenységének egyértelmű és objektív bizonyítéka.

6.5. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A jelen fejezet rávilágít azokra az általános szabályokra, amelyek a közbeszerzési ellenőrzési rendszer összetettségét szervezeti és eljárási értelemben részleteiben is szemléltetik. Ahogyan azt láttuk, a hazai közbeszerzési rendszerben elkülönülnek egymástól a hazai és az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési szabályai, a közpénzügyi ellenőrzési szervezetrendszer egyes szerveinek ellenőrzése és nem utolsósorban a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési mechanizmusai.

Szervezeti értelemben is egy rendkívül bonyolult, eltérő mélységű és jellegű ellenőrzési hatáskörrel felruházott szervezetrendszer bemutatására került sor. Ezek a szervek csak a legfontosabbak, az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések tekintetében az uniós szerveknek további sajátos ellenőrzési szerepköre van.

A rendkívül összetett szervezet mellé versengő hatáskörű, párhuzamos ellenőrzési eljárási cselekmények párosulnak, amelyek tovább bonyolítják az egyébként sem könnyen átlátható közbeszerzési fórumrendszer intézkedési lehetőségeit. Ehhez hozzájárul még az is, hogy egyes ellenőrzési mechanizmusok egyes eljárási cselekményei között kevés az átjárhatóság (így például elképzelhető a többszörös bizonyítás szükségessége). Hasonlóképpen problémaként

²⁹² Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről 84. old.

²⁹³ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről 26. old.

azonosítottam az egyes ellenőrzéseket lezáró aktusok jogi jellegét is, hiszen általában az adott ellenőrzést tanúsító okirat csak az adott ellenőrzési-mód tekintetében bír kötéserővel és többnyire nem jelenti azt, hogy az ott megállapított, tanúsított szabályosság vagy szabálytalanság egy másik ellenőrzési eljárásban (pl. a Döntőbizottság előtt) mentesítene bármilyen jogkövetkezmény alkalmazása alól.

7. A KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE A KÜLFÖLDI ÁLLAMOK KÖZIGAZGATÁSI JOGÁBAN

A közbeszerzési intézményrendszer tekintetében az uniós jog mozgásteret biztosít a tagállamoknak a szervezeti-hatásköri kérdések meghatározása tekintetében. Minderre figyelemmel az Európai Unióban nem jött létre egységes modell a közbeszerzésekkel kapcsolatos intézményrendszerre vonatkozóan. Az egyes uniós tagállamokat megfigyelve mindazonáltal megállapítható, hogy a közbeszerzési intézményrendszer központi szervezetszerint valamely minisztérium, vagy bizonyos esetekben egy a kormányzattól független hatóság felelős a közbeszerzési politikai kialakításáért.

Jelen dolgozatban a Magyarországhoz hasonló történelmi adottságokkal bíró *V4 tagállamok – Szlovákia, Csehország és Lengyelország –*, valamint az uniós jelentőségüknél fogva kiemelten fontos Németország, Franciaország, Olaszország és Portugália közbeszerzési szabályozási struktúráját, valamint intézményrendszerét mutatom be az egyes tagállamokban 2019-ig kialakult intézményi struktúra alapul vételével, kitérve az adott tagállam jogorvoslati intézményrendszerének sajátosságaira is. A tagállami intézményrendszerek bemutatásával célt nem az esetleges „jó gyakorlatok” felkutatása és bemutatása, hiszen – amint azt fentebb már említettem – az Európai Unióban nincsen egységes modell a közbeszerzési ellenőrzési rendszerek kialakítására, illetve tapasztalataim szerint a legtöbb tagállamban az ellenőrzési módszerek és intézmények eltérő problémák köré szerveződnek. Emiatt nem is igazán lehet tagállami „jó gyakorlatokról” beszélni. E fejezettel minderre tekintettel célt inkább csak annak alátámasztása, hogy a közbeszerzési ellenőrzési rendszerek minden esetben szorosan kötődnek a tagállamok adottságaihoz, megoldandó közbeszerzési vagy támogatáspolitikai problémáihoz, végső soron a tagállami gazdaságpolitikai igényekhez. A legfontosabb tanulság – vagy kvázi jó gyakorlat – emiatt legfeljebb az lehet, hogy mi is megtaláljuk azokat a megoldásokat, hogy miként lehet a közbeszerzési-, és közbeszerzési ellenőrzési rendszerünket a hazai gazdaságpolitikai és stratégiai célok szolgálatába állítani, amint arra a korábbiakban már szintén utaltam.

7.1. A V4 TAGÁLLAMOK KÖZBESZERZÉSI ELLENŐRZÉSI SZERVEZETRENDSZERE

7.1.1. SZLOVÁKIA

Szlovákiában az uniós közbeszerzési irányelveket átültető elsődleges jogszabály, a közbeszerzésekről szóló 343/2015. (2015. november 18.) törvény, amely 2016. április 18-án lépett hatályba. A közbeszerzési hirdetmények a szlovák Közbeszerzési Hivatal által kiadott, online elérhető Közbeszerzési Értesítőben (Vestník verejného obstarávania) jelennek meg. Az elektronikus közbeszerzés alkalmazása 2019. október 19-től kötelező.²⁹⁴

A szlovák közbeszerzési rendszer központi intézménye a 2000. január 1-én megalakult, kb. 200 főt foglalkoztató pozsonyi *Közbeszerzési Hivatal*.²⁹⁵ A Hivatal élén a szlovák országgyűlés által kinevezett elnök és két alelnök áll. Felelősségi körébe tartozik:

- a közbeszerzési törvény és a hozzá kapcsolódó végrehajtási szabályok előkészítése és végrehajtásának ellenőrzése;
- a közbeszerzési dokumentumok előzetes ellenőrzése;
- statisztikai adatok publikálása;
- az eltiltott ajánlattevők listájának vezetése;
- a közbeszerzési eljárások szereplői számára továbbképzések lebonyolítása;
- útmutatók készítése;
- állásfoglalások kiadása;
- versenyjogi jogsértés gyanúja esetén a szlovák Versenyhatóság tájékoztatása;
- hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzése;
- a stratégiai közbeszerzések támogatása;
- együttműködés az Európai Bizottsággal és ezzel összefüggésben a közbeszerzésekkel kapcsolatos jelentéstételi kötelezettségek teljesítése;
- éves beszámoló készítése a közbeszerzésekről;
- az elektronikus árverések rendszerének minősítése; valamint
- az online közbeszerzési portál működtetése.

²⁹⁴ CMS Legal Services. Public Procurement Guide; CMS; 2019; 77. old.

²⁹⁵ <https://uvo.gov.sk/> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

A Hivatal hatásköre a közelmúltban bővült, az uniós forrásból támogatott közbeszerzések ex-ante és ex-post ellenőrzéséért is felelős.²⁹⁶ Ezeken túlmenően elsőfokú jogorvoslati szerv, amely a közbeszerzési törvény megsértése esetén pénzbírság kiszabását rendelheti el.

A *Számvevőszék* az elsődleges külső ellenőrző szerv, amely az eljárások jogszabályoknak való megfelelését vizsgálja, valamint a Közbeszerzési Hivatal számára ajánlásokat fogalmaz meg.

A *Belügyminisztérium*, mint központi beszerző szerv, online platformot működtet, amely dinamikus beszerzési rendszeren alapul,²⁹⁷ ezen túlmenően a *Pénzügyminisztérium* is végez központi beszerzési tevékenységet.²⁹⁸ A közbeszerzések vonatkozásában fontos szereplő még a kormányzaton belül működő *Központi Koordinációs Testület*, amely a strukturális és kohéziós alapok felhasználásával kapcsolatos képzéseket szervez.²⁹⁹

A *Versenyhivatal* a közigazgatáson belül független központi szervként működik, a közbeszerzési verseny tisztaságát ellenőrző legfőbb szerv. Fő feladata a kartellek és az összejártszások felderítése.

A Szlovákiában hatályos közbeszerzési jogorvoslati szabályozás többlépcsős. Az ajánlatkérő bármely döntése ellen be lehet nyújtani jogorvoslati kérelmet, de először minden sérelmet ismertetni kell az érintett ajánlatkérővel. Amennyiben ez a sértett fél számára nem hoz kielégítő eredményt, az a Közbeszerzési Hivatalhoz fordulhat, amely az elsőfokú jogorvoslati szerv, de a jogorvoslati kérelmet az ajánlatkérőhöz is be kell nyújtani. Az eljárás díjmentes, de a szerződés értékétől függően egy bizonyos összeget letétbe kell helyezni; ha a Közbeszerzési Hivatal elutasítja a kérelmet, a letéti összeget az állami költségvetésbe utalják. 2018-ban 181 elsőfokú közbeszerzési jogorvoslati döntés született (Šumpíková-Ďurčeková, 2019/2020.). Az

²⁹⁶ Development and implementation of a national e-procurement strategy for the Slovak Republic; OECD; 2017; 13. old.

²⁹⁷ Developing Administrative Capacity for Public Procurement in Slovak Republic – Training Action Plan For 2016-2019; OECD; 2017; 9. old.

Development and implementation of a national e-procurement strategy for the Slovak Republic; OECD; 2017; 15. old.

²⁹⁸ Development and implementation of a national e-procurement strategy for the Slovak Republic; OECD; 2017; 14. old.

²⁹⁹ Development and implementation of a national e-procurement strategy for the Slovak Republic; OECD; 2017; 16. old.

eljárás átlagos időtartama 2017-2018 években 140 nap volt.³⁰⁰ Körülbelül 35 fő foglalkozik az elsőfokú közbeszerzési jogorvoslással Szlovákiában. A másodfokú hatáskört a *Közbeszerzési Hivatal Tanácsa* gyakorolja, amely a Hivatal keretein belül működik és eljárása további letéti összeg megfizetéséhez kötött. A Közbeszerzési Hivatal Tanácsának tagjai: a Hivatal elnöke, két helyettese és további hat fő, akik nem a Hivatal alkalmazottai, hanem az ajánlatkérők, önkormányzatok, szakmai szervezetek képviselői. A tagokat a szlovák kormány nevezi ki, követelmény a közbeszerzés területén szerzett tapasztalat. A Tanács munkáját a Hivatal nyolc munkatársa segíti. A Közbeszerzési Hivatal Tanácsának jogerős határozatát vitató fellebbezések a *Regionális Fellebbviteli Bíróságokhoz*, majd a *Legfelsőbb Bírósághoz* kerülnek elbírálásra.

7.1.2. CSEHORSZÁG

Az uniós irányelveket átültető hatályos jogszabály a közbeszerzésekről szóló 134/2016. törvény, amely 2017. május 22-én lépett hatályba. A közbeszerzési hirdetmények a Regionális Fejlesztési Minisztérium online elérhető Közbeszerzési Értesítőjében (Věstník veřejných zakázek) jelennek meg.³⁰¹

A közbeszerzési jogszabályok megalkotásáért és végrehajtásáért elsősorban az 1996. november 1-én létrehozott *Regionális Fejlesztések Minisztériuma*³⁰² (MMR) felelős. Az intézményen belül a nemzeti közbeszerzési jogszabályok előkészítése, valamint a jogszabályok uniós szabályoknak való megfelelésének biztosítása a *Közbeszerzési és Koncessziós Jogi Főosztály* feladata. A Főosztály jogalkotási, módszertani, elemző, európai és EU beszerzési osztályból áll. A Főosztály egységes útmutatót készít az uniós forrásból támogatott közbeszerzésekre vonatkozóan. A Minisztérium támogatást és iránymutatást nyújt az ajánlatkérőknek, üzemelteti az online Közbeszerzési és Koncessziós Portált,³⁰³ felelős továbbá a Közbeszerzési Információs Rendszerért, valamint a közbeszerzési oktatásáért is. A Minisztérium felelős végül a Közbeszerzési Információs Rendszeren belül a minősített

³⁰⁰ Transaction Costs, Outsourcing, and the Public Procurement Review Process in the Czech Republic and Slovakia; In.: The NISPACE Journal of Public Administration and Policy, Vol. XII, No. 2, Winter 2019 /2020;

³⁰¹ CMS Legal Services. Public Procurement Guide; CMS; 2019; 30. old.; <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

³⁰² Ministry of Regional Development; <https://mmr.cz/en/Homepage>. (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

³⁰³ Public Procurement and Concessions Portal; <http://portal-vz.cz/en/Homepage>. (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

ajánlattevők nyilvántartásáért és a közbeszerzési statisztikáért. A szociális közbeszerzés gyakorlatának elterjesztéséért a *Munkaügyi és Szociális Minisztérium* felelős 2014 óta,³⁰⁴ míg a zöld közbeszerzés a *Környezetvédelmi Minisztérium* hatáskörébe tartozik.

Csehországban *nincs központi beszerző szerv*, de a közbeszerzési törvény lehetővé teszi az ajánlatkérők közös beszerzés céljából történő társulását. Számos kormányhatározat segíti elő a közbeszerzési célú egyesülést központi kormányzati szinten, meghatározva például a közösen beszerzendő áruk listáját.

A közbeszerzések ellenőrzése két szerv hatáskörébe tartozik. A brünni székhelyű *Versenyjogi Hivatal (UOHS)*³⁰⁵ 1995 óta felelős a közbeszerzési eljárások ellenőrzéséért és a szerződések közbeszerzési törvénynek való megfeleléséért vizsgálataért. A Hivatal részt vesz továbbá a közbeszerzési jogszabályok előkészítésében, valamint felelős a versenyfelügyeletért és az állami támogatások ellenőrzéséért is. A Hivatal 1991-ben kezdte meg működését és bár hagyományosan Prága a központi államigazgatási szervek székhelye, a döntéshozatal függetlenségének jelképeként a versenyjogi Hivatal székhelye Brünn lett.

A Hivatal jogköre a versenyjog területén kiterjed a versenyt torzító magatartások vizsgálatára, a közbeszerzések és koncessziók tekintetében a feladata a közbeszerzések átláthatóságának biztosítása, az ajánlatkérők tevékenységének felügyelete és a kapcsolódó jogszabályok megalkotásának és módosításának előkészítése is, valamint az állami támogatások felhasználásának ellenőrzése.

A Hivatal 2018. évi éves beszámolója szerint³⁰⁶ 2018-ban 507 közbeszerzési tárgyú határozatot adtak ki, az átlagos döntéshozatali idő pedig 37 nap volt, 338 elsőfokú közbeszerzési jogorvoslati eljárást folytattak le, amelyből átlag minden harmadik eljárásban fellebbezésre és másodfokú jogorvoslati eljárás lefolytatására került sor. A Hivatal másodfokú döntéseinek közel negyede ellen bírósági felülvizsgálati kérelem került benyújtásra.

³⁰⁴ Ministry of Labour and Social Affairs; <http://sovz.cz/en/ministry-of-labour-and-social-affairs-molsa-and-other-project-partners/> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

³⁰⁵ <https://www.uohs.cz/en/homepage.html> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

³⁰⁶ Annual Report 2018; Office For The Protection Of Competition; 2018; 18-21. old.

A Hivatal elnökét a cseh köztársasági elnök a kormány javaslata alapján nevezi ki³⁰⁷ hat évre, az legfeljebb egymás után két hat éves periódusra. A Hivatal elnöke nem lehet politikai párt vagy politikai mozgalom tagja. A jelenlegi elnök Petr Rafaj, akit 2009-ben neveztek ki, majd 2015-ben a második hat éves mandátumát kezdte meg az újabb kinevezés alapján.

A Versenyjogi Hivatal öt főosztályra tagolódik, élükön igazgatókkal vagy alelnökökkel. Jelenleg a következő főosztályokkal működik a Hivatal:

- Jogalkotási és Szabályozási Főosztály;
- Versenyjogi Főosztály;
- Közbeszerzési Főosztály;
- Másodfokú Döntéshozatali Főosztály; és
- Külkapcsolati és Adminisztrációs Főosztály.

A Hivatal körülbelül 230 alkalmazottjának nagyrésze jogász, illetve közgazdász, ebből közel 80 fő foglalkozik a közbeszerzésekkel, élükön a Hivatal egyik alelnökével.

A Hivatal egyik kiemelt célkitűzése a döntéshozatali folyamatok átláthatóságának biztosítása, ezért minden jogerős döntés megjelenik a Határozatok Tárában és a Hivatal honlapján is. A Hivatal továbbképzéseket és konferenciákat is szervez, sajtóközleményeket és tájékoztatókat bocsát ki.

Jogorvoslati eljárások az érdekelt fél kérelme alapján vagy hivatalból indíthatók az ajánlatkérő bármely döntése ellen. Az eljárás díjmentes, a kérelmezőnek azonban egy bizonyos összeget letétbe kell helyeznie, az összeg a kérelem kedvező elbírálása esetén visszajár a kérelmezőnek. A Hivatal ezen felül bírságolási és egyéb szankcionálási hatáskörrel rendelkezik, ideértve akár a jogszabálysértés észlelése esetén történő eltiltást is. Közbeszerzési eljárás mellőzésével kötött szerződés esetén a közbeszerzési törvény szerint érvénytelen a szerződés, ha a Versenyjogi Hivatal megtiltja a szerződés teljesítését.

A közbeszerzés ellenőrzéséért felelős másik szerv a *Legfelsőbb Számvevőszék (SAO)*, amely jogszabályi megfelelést vizsgáló külső ellenőrzéseket végez, tájékoztatja az Országgyűlést, a

³⁰⁷ <https://www.uohs.cz/en/about-the-office/history-of-the-office.html> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

közigazgatást és a nyilvánosságot, ajánlásokat fogalmaz meg a közpénzek felhasználására, jogkövetkezmény alkalmazására azonban nincs hatásköre.

A *Brünni Kerületi Bíróság* és a *Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság* illetékes a Versenyjogi Hivatal jogerős döntéseinek felülvizsgálata tekintetében, míg a szerződésekkel kapcsolatos jogviták esetén az általános bíróságok illetékesek.

7.1.3. LENGYELORSZÁG

Lengyelországban a hatályos közbeszerzési törvény a 2004. január 29-i törvény a közbeszerzésekről, a 2014. évi új uniós közbeszerzési irányelvek átültetése során is e jogszabály került módosításra. Az új közbeszerzési jogszabály elfogadása megtörtént, az várhatóan 2021. január 1-én lép majd hatályba. Közbeszerzéssel kapcsolatos jogszabályokat tartalmaz még a köz-magán partnerségről szóló törvény, a koncessziós szerződésekről szóló törvény, a polgári törvénykönyv (közbeszerzési szerződések), a versenytörvény (üzleti titok a közbeszerzésben), a munka törvénykönyve (a vállalkozó által munkaszerződés keretében történő foglalkoztatásról) és a büntetőtörvénykönyv (kizáró okok).³⁰⁸

Az elsődleges jogszabályalkotó, végrehajtó és ellenőrző szerv a közbeszerzések tekintetében Lengyelországban az 1995-ben alapított *Közbeszerzési Hivatal* (PPO)³⁰⁹, amely a kormány alá rendelt szerv. A Hivatal elnökét a gazdaságért felelős miniszter nevezi ki. A PPO körülbelül 130 tisztviselőt foglalkoztat, szervezete jelenleg 7 főosztályból áll, amelyek a következők:

- Jogi Főosztály;
- Közbeszerzési Ellenőrzési Főosztály;
- Európai Unió és Nemzetközi Együttműködési Főosztály;
- Tájékoztatási Főosztály;
- Oktatási és Rendszerelemző Főosztály;
- Fellebbezési Hivatali Főosztály;
- Szervezeti és Pénzügyi Főosztály; valamint
- Belső Ellenőrzési Főosztály.

³⁰⁸ <https://www.uzp.gov.pl/en/legal-framework> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

³⁰⁹ <https://www.uzp.gov.pl/en/role-and-functions> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

A PPO felelős a közbeszerzési jogalkotás előkészítéséért, a közbeszerzési eljárások jogszerűségének ellenőrzéséért, a közbeszerzési oktatásért, a nemzetközi kapcsolattartásért, a statisztikai adatgyűjtésért és a közbeszerzési rendszer elemzésért, ennek keretében éves beszámolót és közbeszerzési útmutatókat ad ki.

A PPO ellenőrzi a közbeszerzési eljárásokat és szabálytalanság esetén a folyamatban lévő eljárás felfüggesztését vagy módosítását javasolhatja, illetve a PPO elnöke kezdeményezheti a bíróságnál a szerződés odaítéléséről szóló döntés megsemmisítését. Az uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések ellenőrzése és az online elérhető Közbeszerzési Értesítő (Biuletyn Zamówień Publicznych) kiadása is a PPO feladata.³¹⁰

A PPO elnökét a *Közbeszerzési Tanács* tanácsadó testületként segíti. A Tanács 10-15 tagját a gazdaságért felelős miniszter nevezi ki a parlamenti pártok, a helyi önkormányzatok szövetségei, a nemzeti vállalkozók szövetsége és a Szociális Párbeszédért Tanács javaslatai alapján, a PPO elnökének mandátumával azonos időtartamra. A Tanács véleményezi a közbeszerzéssel kapcsolatos jogszabálytervezeteket, a kapcsolódó etikai szabályzatok, az éves beszámoló alapján véleményt formál a közbeszerzési rendszer működéséről és állást foglal egyéb kiemelkedően fontos, a közbeszerzési rendszert érintő kérdésekben.

A *Legfelsőbb Számvevőszék* (SAO) független állami ellenőrző szerv, amely a közpénzek gazdaságos, hatékony és lengyel államérdekeknek megfelelő elköltésének ellenőrzéséért felelős. A SAO a jogszerűség, hatékonyság, gazdaságosság és átláthatóság szempontjából vizsgálja a közbeszerzési tevékenységeket. Az Országgyűlés részére készít jelentést és az ellenőrzések eredményeit éves beszámolók útján hozza nyilvánosságra. Központi beszerző szerv nem működik Lengyelországban.³¹¹

A 2007 óta működő varsói székhelyű *Uniós Közlekedési Projektek Központja* (CEUTP)³¹² az uniós források felhasználásával kapcsolatban rendelkezik jogkörrel a közbeszerzések

³¹⁰ <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/public-procurement-and-government-contracts-2019/poland> (letöltés időpontja: 2019. szeptember 1.)

³¹¹ European Commission. Study on administrative capacity of the EU. Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds; 99. old.

³¹² <https://www.cupt.gov.pl/en/cupt/about-us> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

ellenőrzésére. A *Központi Antikorrupciós Hivatal (CBA)*³¹³ a közbeszerzésekkel kapcsolatos bűncselekmények megelőzésében és felderítésében játszik kiemelt szerepet.

A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérők az *Országos Fellebbviteli Kamarához* (Krajowa Izba Odwoławcza) fordulhatnak, amely egy bírósági szervezetrendszeren kívüli felülvizsgálati szerv, a PPO székhelyén található, és amelyhez első fokon jogorvoslatért fordulhatnak az ajánlattevők az ajánlatkérőkkel szembeni panaszaik esetén. A PPO technikai és pénzügyi háttértámogatást nyújt a Kamarának. A közbeszerzési jogorvoslattal körülbelül 35 fő foglalkozik, akiket a gazdaságért felelős miniszter (jelenleg a gazdaságfejlesztési miniszter) nevez ki.³¹⁴ A Kamara szervezete az elnökből, alelnökből, és az összes tagot magában foglaló közgyűlésből áll. A Kamara eljárása díjköteles, a díj mértéke a megtámadott közbeszerzési szerződés értékétől függ. A Kamara döntései ellen az ajánlatkérő székhelye szerint illetékes regionális bíróságokhoz lehet fellebbezni, amelynek döntése ellen nincs lehetőség további fellebbezésre. A Közbeszerzési Hivatal elnöke a Legfelsőbb Bíróságtól kérheti a regionális bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését.³¹⁵

7.2. EGYES UNIÓS TAGÁLLAMOK KÖZBESZERZÉSI INTÉZMÉNYRENDSZERE

7.2.1. NÉMETORSZÁG

A német közbeszerzési jogi szabályozás célja a költségvetési források költséghatékony és eredményes felhasználásának biztosítása a közszféra igényeinek kielégítésére. A német közbeszerzési rendszer legnagyobb kihívása az, hogy összehangolja a szubszidiaritás elvét a német közbeszerzési szervezetrendszer összetettségével. Németországban az átfogó közbeszerzési jogi keret szövetségi szinten kerül kialakításra, azonban közbeszerzési törvény az erős szubszidiaritás miatt önkormányzati és a tartományi szinten kerül meghatározásra a szövetségi jogszabály átültetésével. A rendszer összetettségét tovább árnyalja, hogy mind az önkormányzatok, mind a tartományok saját jogszabályokat hozhatnak létre.³¹⁶

³¹³ <https://cba.gov.pl/en/about-the-cba/what-we-do/5,What-we-do.html> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

³¹⁴ National review systems in the area of public procurement – Poland; European Commission; 2019

³¹⁵ <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/public-procurement-and-government-contracts-2019/poland> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

³¹⁶ Public Procurement in Germany. Strategic Dimensions for Well-being and Growth; OECD Public Governance Reviews; 2019

Németország 2016-ban ültette át az Európai Unió 2014. évi új közbeszerzési irányelveit a közbeszerzési törvény korszerűsítéséről szóló 2016. február 17-i törvény (VergRModG) elfogadásával, mely az irányelvek követelményein túlmutató módosításokat eredményezett, azaz a jogalkotó az uniós közbeszerzési reformot a német nemzeti (uniós értékhatár alatti) közbeszerzési rendszer számos aspektusának javítására is felhasználta. A Szövetségi Gazdasági Ügyekért és Energiáért Felelős Minisztérium 11 célt jelölt meg a közbeszerzési reform folyamata során, melyek az alábbiak voltak:

- A beszerzési folyamat egyszerűsítése és rugalmasabbá tétele;
- A fenntartható és innovatív beszerzések megerősítése;
- Az alkalmasságra vonatkozó szabályok egyszerűsítése;
- A munkajogi és szociális kötelezettségek figyelembevétele;
- A hatóságok számára mozgástér biztosítása;
- A szociális szolgáltatások beszerzésének elősegítése;
- A kkv-barát beszerzés biztosítása;
- A fogyatékkal élők igényeinek való megfelelés;
- A gazdasági bűnözés elleni hatékony fellépés;
- Az elektronikus kommunikáció alkalmazása a beszerzési folyamatban;
- Megbízható közbeszerzési adatok rendelkezésre állása.³¹⁷

A német közbeszerzési és jogi szabályozási keret összetett, melynek oka az alábbiakra vezethető vissza:

- a német kormányzás hagyományosan három szintre tagozódik: szövetségi, tartományi és önkormányzati szintre, valamint
- külön jogszabályok irányadók az uniós értékhatár alatti és feletti közbeszerzésekre.

Előzőkre figyelemmel a német közbeszerzési szabályokat nem egyetlen törvény tartalmazza; mind a versenyjog (amely a közbeszerzésen kívül más kérdésekre is kiterjed), mind a költségvetési jog területén kerültek megfogalmazásra közbeszerzési szabályok. Megjegyzendő, hogy korábban a német közbeszerzési jog kizárólag a költségvetési jogon alapult. Az európai integráció fokozódásával azonban egyértelművé vált, hogy már nem lehet a közbeszerzési jogot

³¹⁷ A közbeszerzési törvény reformjának sarokkövei (Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts); BMWi; 2015

a költségvetési jog részeként szabályozni és ezzel egyidejűleg továbbra is megfelelni az uniós követelményeknek. Erre figyelemmel az 1970-es években lezajlott jogalkotási reform során az uniós értékhatár feletti beszerzésekre vonatkozó szabályok a versenyjogi előírások közé kerültek, míg az értékhatár alatti beszerzések szabályai továbbra is a költségvetési törvényben maradtak.³¹⁸

A német alkotmány 72. cikk (2) bekezdése³¹⁹ szerint szövetségi szinten a szabályozási jog csak akkor gyakorolható, ha az országban az egyenlő életkörülmények megteremtése vagy a jogi és gazdasági egység fenntartása szükségessé teszi a szövetségi törvényt. Az alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően uniós értékhatárok alatt a tartományok szabadon dönthetnek arról, hogy átültetik-e a szövetségi szinten hozott jogszabályt vagy pedig tartományi szinten kívánják a közbeszerzéseket szabályozni. Ennek megfelelően a szövetségi szintű közbeszerzési törvény mellett 16 tartományból 15 tartományban³²⁰ további közbeszerzési jogszabályok kerültek elfogadásra, melyek még komplexebbé teszik a német közbeszerzési rendszert. Ez a szabályozási autonómia irányadó az önkormányzati szintre is, azaz a tartományok korlátozottak abban, hogy mit írhatnak elő az önkormányzatok számára.³²¹

Uniós értékhatár feletti szabályok

A jogi és szabályozási keret *három szintre* tagozódik Németországban: a törvényekre, a rendeletekre és rendelkezésekre.

A német közbeszerzési jogi keret központi jogszabálya a versenykorlátozások elleni *törvény* (GWB), melynek az irányelvi rendelkezéseket átültető módosítása 2016. április 18-án lépett hatályba. A jogszabály 4. része vonatkozik a közbeszerzésekre; ez a jogforrás a közbeszerzési eljárás folyamatának szabályait tartalmazza.

A GWB mellett *rendeletek* tartalmazzák a részletszabályokat, melyek az alábbiak:

³¹⁸ Public Procurement in Germany. Strategic Dimensions for Well-being and Growth; OECD Public Governance Reviews; 2019

³¹⁹ <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (letöltés időpontja: 2020. június 1.)

³²⁰ Bajorország az egyetlen, amelyben nem került külön tartományi szintű közbeszerzési jogszabály elfogadásra.

³²¹ Public Procurement in Germany. Strategic Dimensions for Well-being and Growth; OECD Public Governance Reviews; 2019

- közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló rendelet (VgV)
- a közbeszerzési szerződések odaítéléséről a közlekedés, ivóvízellátás és energiaellátás területén (SektVO)
- koncessziós szerződések odaítéléséről szóló rendelet (KonzVgV)
- védelmi-biztonsági tárgyú beszerzésekről szóló rendelet (VSVgV)

Tartományi szintű, ún. harmadlagos *rendelkezések* határozzák meg a közbeszerzési eljárás részletszabályait, amelyek közül a 2016-as reformot követően csak az építési beruházásokra vonatkozó beszerzési és szerződéses szabályokról szóló rendelkezés (VOB/A) maradt hatályban.

Az uniós értékhatár alatti beszerzésekre vonatkozó szabályok alapja a *Költségvetési alaptörvényben* (HGrG) került megalkotásra, a részletszabályokat a *Szövetségi és Tartományi költségvetési kódexek* tartalmazzák.

Az uniós értékhatárok alatti közbeszerzésekre vonatkozó eljárási kódex az *Értékhatár alatti beszerzésekről szóló rendelet* (UVgO), mely számos a GWB-ben rögzített szabály alkalmazását rendeli ezen beszerzésekre is. A tartományok szabadon dönthetnek arról, hogy milyen mértékben akarják végrehajtani az UVgO-t, és mennyiben kívánják elsődlegessé tenni a tartományi közbeszerzési törvényeket.³²²

A német szabályozási rendszer összetettsége megkívánja a közbeszerzési feladatok megfelelő elosztását és a koordinációt horizontálisan és vertikálisan is, a minisztériumok és különböző kormányzati szintek között.

Szövetségi szinten a közbeszerzésekért felelős feladatok két minisztérium között oszlanak meg: a *Szövetségi Gazdasági Ügyekért és Energiáért Felelős Minisztérium* (BMWi) és a *Szövetségi Belügyért, Építésügyért és Nemzetért Felelős Minisztérium* (BMI) között.

A német közbeszerzési politikáért felelős fő intézmény a *Szövetségi Gazdasági Ügyekért és Energiáért Felelős Minisztérium* (BMWi), mely előkészíti az elsődleges közbeszerzési

³²² Public Procurement in Germany. Strategic Dimensions for Well-being and Growth. OECD Public Governance Reviews. 2019.

szabályokat, valamint a közbeszerzések szabályozási területén tartja a kapcsolatot az Európai Bizottsággal és más nemzetközi szervezetekkel. A *Szövetségi Belügyért, Építésügyért és Nemzetért Felelős Minisztérium* (BMI) látja el az e-közbeszerzéssel kapcsolatos feladatokat, továbbá felelős a központosított közbeszerzésekért és az építési beruházásokkal kapcsolatos közbeszerzési szabályokért. A *Szövetségi Pénzügyminisztérium* (BMF) felelős a különféle kormányzati szintek finanszírozásáért és pénzügyi kompenzációjáért. A minisztériumi feladatok összehangolásáért szövetségi szinten a *Szövetségi Kancellária* felelős, amely a különféle minisztériumok közötti együttműködést koordinálja a több minisztérium hatáskörébe eső kérdésekben.³²³

A közbeszerzésért felelős *Tartományi Állami Bizottság* biztosítja a rendszeres tapasztalat- és információcserét a tartományokkal a közbeszerzési politika és gyakorlat vonatkozásában.

A német közbeszerzési intézményrendszer sajátos elemét képezik az ún. *közbeszerzési bizottságok*, melyek az önkormányzati, tartományi és szövetségi érdekelt felek fő fórumát jelentik. Közreműködnek a közbeszerzési szabályok kidolgozásában, figyelembe véve a köz-és magánszektor igényeit is.

Németországnak *négy központi szövetségi beszerző szerve* van; az adóhatósági beszerzésekre, egyes műszaki termékekkel kapcsolatos keretmegállapodásokra, a német katonaság beszerzéseire, valamint a szövetségi ügynökségek beszerzéseire specializálódva. Emellett regionális központi beszerző szervek is működnek.³²⁴

Tartományi szinten a felelősség szintén megosztott minisztériumok között. Mivel minden tartomány kormánya szabadon dönthet a minisztériumok felépítéséről és felelősségéről, a tartományokban eltérő szervezeti struktúra jött létre. Minden tartományban a gazdasági minisztérium felelős a jogi és szabályozási politikáért, az elektronikus közbeszerzéssel kapcsolatos feladatok pedig rendszerint a belügyminisztériumok hatáskörébe tartoznak.³²⁵

³²³ National review systems in the area of public procurement – Germany; European Commission; 2019

³²⁴ European Commission. Study on administrative capacity of the EU. Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds.; European Commission; 2016.; 84. o.

³²⁵ Public Procurement in Germany. Strategic Dimensions for Well-being and Growth. OECD Public Governance Reviews. 2019.

Az uniós értékhatár alatti és feletti közbeszerzések közötti különbségtétel tükröződik a német felülvizsgálati rendszerben is. Az uniós értékhatár feletti beszerzések esetén az ún. *felülvizsgálati kamarák* és a közigazgatási jogorvoslati szervek felelősek az elsőfokú jogorvoslatért. A kamarák függetlenek, feladataikat önállóan, csak a törvénynek alárendelten látják el.³²⁶ Felülvizsgálati kamarája minden tartománynak van, emellett azonban szövetségi közbeszerzési felülvizsgálati kamara is működik, mely a *Szövetségi Versenyhatóság* része. A kamarák döntése elleni fellebbezést az illetékes *felsőbb regionális bíróságok* beszerzési tanácsaihoz lehet benyújtani.³²⁷

Ezzel szemben uniós értékhatár alatti beszerzések esetén hasonló jogi védelem nem került kialakításra, szövetségi szinten a jogorvoslatok elbírálására hatáskörrel rendelkező szerv nem került létrehozásra, illetve kijelölésre. Megjegyzendő, hogy egyes tartományok – köztük Hessen, Szászország és Thüringia – hoztak létre jogorvoslati szervet. Emellett általánosságban az ajánlattevők keresetet nyújthatnak be polgári bíróságokhoz az ajánlatkérői szerződéskötés megakadályozása érdekében, továbbá ideiglenes jogi védelmet kérhetnek a *Német Polgári Perrendtartás (ZPO)* vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően.³²⁸

7.2.2. FRANCIAORSZÁG

Az Európai Unióban a legtöbb közbeszerzési eljárást Franciaország bonyolítja le, nagyszámú ajánlatkérővel és felügyeleti szervvel. A hatáskörök és feladatkörök megoszlása a regionális és helyi szint között jelentős akadályt képezi az eljárási szabályok egységesítésének. A túlszabályozás az ajánlattevők piacra lépését is akadályozza. 2019. április 1-jén lépett hatályba a külön *Közbeszerzési Törvénykönyvbe* (kódexbe) (*Code de la commande publique*) foglalt közbeszerzési szabályozás, amely nemcsak a közbeszerzési törvényt tartalmazza, hanem a végrehajtási rendeleteket és a koncessziós jogszabályokat is felöleli, összesen mintegy harminc jogszabályt tartalmaz (Vaisser-Houriez, 2019.).

³²⁶ National review systems in the area of public procurement – Germany.; European Commission; 2019

³²⁷ European Commission. Study on administrative capacity of the EU. Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds; European Commission.; 84. old.

³²⁸ CMS Legal Services. Public Procurement Guide. 2019; 52. old.

A *Gazdasági és Pénzügyi Minisztérium* a közbeszerzési politika elsődleges felelőse, a minisztérium Jogi Főosztályának feladata a jogszabályok elemzése, útmutatók kiadása, valamint az adatgyűjtés a közbeszerzések vonatkozásában. Más minisztériumok (pl. Védelmi Minisztérium, Közlekedési Minisztérium) a szakterületükhöz kapcsolódó útmutatókat adnak ki.³²⁹

A *Központi Beszerző Intézet*³³⁰ (*L'Union des groupements d'achats publics*) volt Franciaország első központi beszerző szerve (Estermann-Kupriyanova 2018.), jelenleg általános feladata az ajánlatkérők igényeinek kiszolgálása, a *Költségvetési Minisztérium* és az *Oktatási Minisztérium* közös felügyelete alá tartozik. A *Pénzügyminisztérium* alá tartozó 2016-ban létrehozott *Állami Beszerző Intézet*³³¹ feladata keretmegállapodások odaítélése, a központi szervek általános szükségleteit kiszolgáló szerződések megkötése, a szerződések teljesítésének nyomon követése, valamint a kapcsolódó oktatási tevékenység végzése.

A helyi és regionális szinteken kisebb ajánlatkérőknél általában nem közbeszerzési szakember látja el az eljárással kapcsolatos feladatokat, hanem a *Költségvetési Minisztérium Könyvvizsgálati Főosztálya* nyújt tanácsokat. A nagyobb ajánlatkérők általában saját közbeszerzési osztállyal rendelkeznek.

A boamp.fr³³² portálon kell megjelentetni minden közbeszerzési eljárást megindító felhívást, részvételi felhívást, a felhívás a TED-en csak uniós értékhatár felett jelenik meg. Természetesen felhívás jellegű közlemények más újságban és portálokon is megjelenhetnek.

A zöld közbeszerzésért az *Ökológiai és Szolidáris Átmenetért Felelős Minisztériumon* belül működő, 2008-ban létrehozott *Fenntartható Fejlődési Igazgatóság* a felelős, a nemzeti zöld közbeszerzési terv kidolgozása is az ő feladatuk.

³²⁹ European Commission. Study on administrative capacity of the EU. Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds; European Commission.; 76. old.

³³⁰ www.ugap.fr (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

³³¹ <https://www.economie.gouv.fr/dae/presentation> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

³³² <https://www.boamp.fr/> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

Az ajánlatkérő közbeszerzési eljárás során hozott döntései és a nyertes szerződés vonatkozásában hozott döntése ellen van fellebbezési lehetőség. A fellebbezésnek nincs költsége.³³³

Az eljárások folyamán alkalmazható *sürgős jogorvoslat*ból kétféle van. Az egyik a *szerződéskötést megelőző sommás eljárás*, melynek keretében a nem nyertes ajánlattevő kérheti, hogy érvénytelenítsék az eljárást, azonban csak azt kifogásolhatja, hogy az ajánlatkérő nem tett eleget a hirdetménnyel/ajánlati felhívással kapcsolatos valamely kötelezettségének. A *szerződéskötést követő sommás eljárásban* a nyertes ajánlattevő csak a szerződés érvénytelenítését kérheti meghatározott esetekben, ha például az ajánlatkérő mellőzte a nyilvánosságot, vagy megsértették a szerződéskötési moratóriumot. Ezekben az esetekben speciális közigazgatási egyesbíró jár el.

A többi jogorvoslat (fellebbezés) *bírói utat* jelent: a közbeszerzés útján kötött szerződések teljesítésével kapcsolatban a szerződött fél jogorvoslatot terjeszthet elő a szerződés végrehajtásával kapcsolatban a szerződés teljesítésének folytatását kérve, továbbá harmadik személyek is abban az esetben, ha az egykori ajánlatkérő nem akar szerződést bontani.

Nincs külön, a közbeszerzési jogorvoslattal foglalkozó jogorvoslati szerv³³⁴, a jogorvoslati fórum az általános *közigazgatási bíróság elnöke*, fellebbviteli fórum a *közigazgatási fellebbviteli bíróság* és közjogi ügyekben az *Államtanács*, magánjogi ügyekben a *Legfelsőbb Bíróság*. A közbeszerzési szabálytalanságokért a közigazgatási joghatósággal rendelkező szervek bírságot és szankciót, eltiltást szabhatnak ki. A közigazgatási bíróságoknak elsődleges joghatósága van a szerződések felülvizsgálatára, és csalások esetén is hozzájuk kell fordulni. Fellebbezés az *Államtanács* előtt lehetséges. A *Közbeszerzési Mediációs Testület* közbeszerzési szaktanácsadói 2012 óta segítik a közbeszerzési vitarendezést, főként a kis- és középvállalkozó ajánlattevőket.

³³³ A jogorvoslati rendszerre vonatkozó információk az alábbi három forrásból származnak:

(1) CMS Legal Services. Public Procurement Guide. 2019; 37. old.

(2) <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/france> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

(3) European Commission. Study on administrative capacity of the EU. Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds; European Commission.; 76-82. old.

³³⁴ National review systems in the area of public procurement – France.; European Commission; 2019

Egyes ügyek – főként ingatlanpercek – a *polgári bíróságra* tartoznak, míg más esetekben a *büntetőbíróság* is eljárhat, figyelemmel arra, hogy bizonyos közbeszerzési szabályok megsértésével kapcsolatos tényállást tartalmaz a büntető törvénykönyv is.

A fő ellenőrző szerv a *Számvevőszék* és az ezen belül működő 27 regionális számvevőszék, amelyek külső kontrollt látnak el. Az állami szintű számvevők azt ellenőrzik, hogy a közpénzeket jogszerűen, gazdaságosan és hatékonyan használták-e fel.

7.2.3. OLASZORSZÁG

Az új uniós közbeszerzési irányelveket a 2016. április 19-én hatályba lépett 50/2016. törvénnyel ültette át Olaszország, ez a közbeszerzési kódex. A törvényhez számos, különböző minisztérium által kiadott végrehajtási rendelet kapcsolódik. A közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan ezen felül a közigazgatási eljárásjogi törvényt, valamint a *Nemzeti Antikorrupciós Hatóság* irányelveit is alkalmazni kell.

A jogszabálytervezetek előkészítésének feladata több minisztérium között oszlik meg. A közbeszerzési kódex kidolgozásában kiemelt szerepe van az *Infrastruktúráért és Közlekedésért Felelős Minisztériumnak*, az elmúlt években pedig egyre több közbeszerzéssel kapcsolatos hatáskör került az ANAC-hoz, azaz a *Nemzeti Antikorrupciós Hatósághoz*.³³⁵ Az ANAC független közigazgatási szerv, fő feladata a közigazgatási korrupció és az állami vállalatok körében esetlegesen fellépő korrupció megelőzése. A Hatóságot 2012-ben hozták létre, átalakítva a korábbi *Értékelési, Integritás és Átláthatóság Bizottságot* (CIVIT), megbízva az ANAC-ot az illegális és korrupt magatartások megelőzésével a közsférában, amely lépéssel az olasz jogalkotó az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezménye (UNCAC) 6. cikkének ajánlását hajtotta végre.³³⁶ Az antikorrupciós törvény 2012. évi hatálybalépése óta elemzi a korrupció okait és jelenti az antikorrupciós stratégia alapját. Az ANAC e hatásköréhez kapcsolódóan jogosult ellenőrizni, iratokat bekérni, a jogsértő vagy átláthatósági szabályokat sértő cselekménytől, intézkedéstől eltiltani vagy intézkedés megtételére kötelezni. Ezen túlmenően a köztisztviselők etikai magatartási kódexével kapcsolatos ajánlásokat ad ki, egyes közigazgatási területekre irányadó etikai irányelveket és ajánlásokat fogalmaz meg, évente

³³⁵ The Law Reviews; The Government Procurement Review; Edition 7.; Italy; 2019;

³³⁶ <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/ENG/Aboutus> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

jelentést készít az országgyűlésnek az antikorrupciós tevékenységről, a közigazgatási intézmények korrupciós bűncselekményeiről és az elfogadott stratégia eredményességéről. Az átláthatósághoz kapcsolódóan a Hatóság jogosult pénzbüntetés kiszabására az adatok közzétételére vonatkozó kötelezettség megszegése esetén.

2014 óta az ANAC³³⁷ elsősorban a közbeszerzési szerződések ellenőrzéséért felelős, fő feladata az átláthatóság megvalósítása, a közbeszerzés felügyelete és a közszféra integritásának támogatása. A közbeszerzési kódex, azaz az 50/2016. törvény 26. cikke szerint az ANAC a közbeszerzési szerződések felügyeletéért és szabályozásáért felelős szerv, az átláthatóság, a jogszerűség és a közbeszerzési verseny elveinek megvalósulása és a korrupció megelőzése érdekében. Ezeket a célokat a közbeszerzések területén az ANAC szabályozással, ajánlások kiadásával, ellenőrzéssel és szankcionálással valósítja meg. Ehhez kapcsolódóan az ANAC közbeszerzési adatgyűjtést végez, az adatokat pedig honlapján közzéteszi a közbeszerzési piac átláthatósága érdekében. 2018-ban az ANAC elnyerte az Európai Bizottság „Jobb kormányzás a közbeszerzés digitalizációjával” elnevezésű első díját nemzeti szerződéstár kategóriában.

A fentiekén túl az ANAC közbeszerzési útmutatókat ad ki, valamint felelős a közbeszerzési „*soft-law*” joganyagért, kötelező és nem kötelező érvényű állásfoglalások kiadásáért, a jó gyakorlatok terjesztéséért, a gazdasági szereplők és ajánlatkérők minősítési rendszeréért (szankcionálási jogkörrel) és az in-house vállalatok nyilvántartásának vezetéséért, nemzetközi együttműködésért az integritás és átláthatóság területén, valamint a jogsértések elkerülése érdekében együttműködik az ajánlatkérőkkel az eljárások előkészítése és lebonyolítása során, ennek keretében együttműködési megállapodásokat köt az ajánlatkérőkkel és minta közbeszerzési dokumentációkat dolgoz ki. Az ANAC jogosult továbbá jogorvoslati eljárást indítani, ha kötelező érvényű véleményét figyelmen kívül hagyták a közbeszerzési eljárásban. Elnökének különleges, előzetes ellenőrzési jogköre a kiemelt nagyberuházásokhoz kapcsolódik. Az átláthatóság és a tisztesség alapelveinek megvalósulását vizsgálta például a 2015-ös Milánói EXPO közbeszerzéseinél, a közelmúltban pedig a 2016-os és 2017-es olaszországi földrengéseket követő újjáépítések közbeszerzéseinél. A 2015-ös EXPO előzetes ellenőrzési tapasztalatait az OECD jó gyakorlatként ismerte el. Az elnök egy további különleges jogkörrel is rendelkezik: a közbeszerzési szerződés időre történő és hatékony teljesítése érdekében javasolhatja a helyi önkormányzati ajánlatkérőnek speciális intézkedések

³³⁷ <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/ENG/Ourmandate> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

meghozatalát a jogellenes tevékenységgel érintett gazdasági szereplők ellenőrzése és irányítása érdekében.

A zöld közbeszerzéseket közösen koordinálja a *Környezetvédelmi Minisztérium*, a *Gazdasági és Pénzügyminisztérium* és a *Consip*.³³⁸

A *Számvevőszék* szintén ellenőrzi a közbeszerzéseket, de csak előzetes figyelmeztetés után kezdi vizsgálatát.

Az 1997-ben létrehozott és közel négyszáz szakembert foglalkoztató *Consip* a központi beszerző szerv, amely részvénytársasági formában működik; egyetlen részvényese a *Pénzügyminisztérium*.³³⁹ A kiadások racionalizációja jegyében alakult meg, a közpénzek hatékony és átlátható elköltéséért felelős. A beszerzések központosításáról szóló 2014-es jogszabály határozta meg azokat a termékcsoportokat és értékhatárokat, amelyek vonatkozásában az ajánlatkérők a *Consip* bevonásával kötelesek lefolytatni a beszerzéseiket. A *Consip* mellett 21 regionális beszerző szervezet is működik.³⁴⁰ A *Consip* keretszerződéseket köt, mely alapján az állami szervek végezhetik beszerzéseiket. A szervezet mindemellett általános közbeszerzési támogatást nyújt, továbbá segíti az e-közbeszerzés technikai tudnivalóinak elsajátítását.

Az e-közbeszerzési platform az *Acquisti in Rete*, itt kerül sor a közbeszerzési hirdetmények közzétételére, és itt zajlik az ajánlattevők minősítése is.³⁴¹ Az e-közbeszerzés háttérintézménye az *Agenzia per l'Italia Digitale* (AgId), azaz az *Ügynökség a Digitális Olaszországért*, amely a *Minisztertanács* elnökségének technikai háttérintézménye,³⁴² fő feladata a közigazgatás digitális átalakítása.

³³⁸ <https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/english/GPP.html> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

³³⁹ <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/italy> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

³⁴⁰ https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/7d/36/7d365d0c-8ded-486c-8636-9addff996334/en_gian_luigi_albano_centralization_italy_consip_11nov2015.pdf (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

³⁴¹ https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/english/program_how_itWorks.html (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

³⁴² <https://www.agid.gov.it/index.php/en/agency/about-us> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

A közbeszerzési jogviták első fokon a gyorsított eljárásban eljáró *20 regionális közigazgatási bíróság (Tribunali Amministrativi Regionali)* hatáskörébe tartoznak, amelyek ítélete ellen fellebbezést az *Államtanács*hoz, mint másodfokú jogorvoslati szervhez lehet benyújtani. Az egyes regionális közigazgatási bíróságokon a régió nagyságától függ, hány bíró foglalkozik közbeszerzési jogorvoslattal. Az eljárás díjfizetéshez kötött. Az első fokon mindig hármas tanácsban eljáró³⁴³ közigazgatási bíróság dönthet a közbenső intézkedések ügyében vagy megítélhet kártérítést az ajánlatkérő jogsértő döntése esetén. Törvényben meghatározott esetekben, vagy például hatásköri probléma esetén további felülvizsgálat lehetséges a *Legfelsőbb Bíróság* előtt.

A szerződésekből fakadó jogviták – így a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésekben felmerült peres ügyek is – a *polgári bíróságra* tartoznak, másodfokon a *Fellebbviteli Bíróság* dönt. A jogorvoslatok díja az általános jogorvoslatoknak megfelelően alakul, a becsült értéktől függően 2000-6000 euró között változhat.

Közigazgatási bíró dönthet a szerződés érvénytelenségéről az alábbi esetekben:

- ha nem tettek közzé hirdetményt sem az olasz közlönyben, sem az Official Journalban, és szükséges lett volna a Kódex szerint;
- ha hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást folytattak le a vonatkozó jogszabályi feltételeinek fennállása nélkül;
- ha a szerződéskötési moratórium időtartamát megsértették, veszélyeztetve ezzel a fellebbezési jogot.

A közigazgatási bíró értékelve az eset összes körülményét, ezek között is legfőként a közérdeket, valamint a szerződés fenntartását, dönt a szerződés érvénytelenségéről vagy ha ez nem lehetséges, bírság kiszabásáról.

7.2.4. PORTUGÁLIA

A portugál közbeszerzési szabályokat a *Közbeszerzési Kódex* tartalmazza, melyet 2008. január 29-én a 18/2008. számú törvényerejű rendelettel fogadtak el. A kódex tartalmazza a

³⁴³ National review systems in the area of public procurement – Italy.; European Commission; 2019

közbeszerzési eljárások szabályait, továbbá a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó anyagi jogi rendelkezéseket is. A Kódex kilencedik módosításával kerültek átültetésre a 2014-es irányelvek szabályai, a módosításról szóló *111-B/2017. (augusztus 31.) számú törvényerejű rendelet* 2018. január 1-jén lépett hatályba (Estermann-Kupriyanova, 2018.). A módosítás – az uniós szabályok végrehajtása mellett – a kódex szabályinak egyszerűsítését, átláthatósági intézkedések bevezetését, a szabályok rugalmasabbá tételét és a bürokrácia csökkentését is célozta. A fentiekén túl az új kódex a kis- és középvállalkozások közbeszerzési piacokhoz való hozzáférését is javítani kívánta.³⁴⁴ A Közbeszerzési Kódex tartalmazza a közszolgáltatói ajánlatkérőkre vonatkozó szabályokat is.

A *123/2018. (december 28.) számú törvényerejű rendelet* szabályozza a közbeszerzésekben történő elektronikus számlázás modelljét, az elektronikus számlázás végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket pedig a *Közigazgatás Közös Szolgáltatási Szervezetéhez* (eSPap) telepíti.³⁴⁵

A védelmi és biztonsági tárgyú beszerzésekre vonatkozó speciális jogi keret a *104/2011. (október 6.) számú törvényerejű rendelet*ben került rögzítésre, amely alkalmazandó a katonai és érzékeny felszerelések beszerzéseire, továbbá a katonai célokat szolgáló beszerzésekre vonatkozóan is.³⁴⁶

A *96/2015. (augusztus 17.) törvény* állapítja meg az elektronikus platformokhoz való hozzáférés közbeszerzési célú felhasználásának jogi kereteit, a *111/2012. (május 23.) törvényerejű rendelet* pedig a *public-private partnership* (PPP) szabályait.

Portugália két autonóm közigazgatási régiója – Madeira és az Azori-szigetek – területük sajátosságainak megfelelő nemzeti közbeszerzési szabályokat fogadott el. Madeirán a legrelevánsabb jogforrás a *34/2008. (augusztus 14.) számú regionális jogalkotási rendelet*, mely kisebb módosításokat vezetett be a nemzeti jogi keretbe. Az Azori-szigetek regionális kormánya a *27/2015A. (december 29.) számú regionális jogalkotási rendeletet* fogadta el, mely

³⁴⁴ The Law Reviews; The Government Procurement Review; Edition 7.; Portugal; 2019;

³⁴⁵ <https://gettingthedealthrough.com/area/33/jurisdiction/20/public-procurement-portugal/> (letöltés időpontja: 2020. január 22.)

³⁴⁶ <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/portugal> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

konszolidálta a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó fő rendelkezéseket és átültette az uniós irányelvek egyes rendelkezéseit.³⁴⁷

A közbeszerzésekre vonatkozó további szabályok az alábbi jogforrásokban találhatóak:

- *Közigazgatási eljárási kódex (4/2015. számú törvényerejű rendelet)*, amely tartalmazza a közigazgatási eljárás szabályait, beleértve az átláthatósági rendelkezéseket,
- *Közigazgatási bíróságok eljárási kódexe (214-G/2015. számú törvényerejű rendelet)*, amely a szerződéskötést megelőző eljárásokkal és a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos peres eljárások szabályait tartalmazza (Estermann-Kupriyanova 2018.).

A portugál közbeszerzési jogi keret kiegészíti és részletezi az uniós közbeszerzési irányelveket, továbbá kiterjeszti a közbeszerzési szabályok alkalmazását számos olyan szerződésre is, amelyek egyébként jellegük és értékük miatt nem tartoznak az irányelvek hatálya alá.³⁴⁸

A *Közös Piaci, Ingatlan- és Építőipari Intézet (IMPIC)*³⁴⁹ felelős a közbeszerzési szabályozásért, valamint az Európai Bizottsággal való együttműködésért az uniós közbeszerzési irányelvek alkalmazása tekintetében (Estermann-Kupriyanova, 2018.). Az IMPIC jogi személyiséggel, közigazgatási és pénzügyi önállósággal rendelkező szervezet, amely az infrastrukturális és lakásügyi miniszter felügyelete alatt végzi az építőiparral, az ingatlanszektoral és a közbeszerzésekkel kapcsolatos tevékenységét.

A portugál központi beszerző szerv a *Közigazgatás Közös Szolgáltatási Szervezete (eSPap)*,³⁵⁰ amely többek között a következő közbeszerzési feladatokért felel: a *Nemzeti Közbeszerzési Rendszer (SNCP)* fejlesztése, értékelése és irányítása; áruk és szolgáltatások központosított beszerzése; beszerzési stratégiák kidolgozása és végrehajtása, közintézmények

³⁴⁷ <https://gettingthedealthrough.com/area/33/jurisdiction/20/public-procurement-portugal/> (letöltés időpontja: 2020. január 22.)

³⁴⁸ <https://gettingthedealthrough.com/area/33/jurisdiction/20/public-procurement-portugal/> (letöltés időpontja: 2020. január 22.)

³⁴⁹ Institute of Public Markets, Real Estate and Construction: <http://www.impic.pt/impic/> (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

³⁵⁰ Shared Services Entity for Public Administration: www.espap.gov.pt (letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

koordinálása és támogatása a közbeszerzési eljárások lebonyolítása során (Estermann-Kupriyanova, 2018.).

A *Portugál Versenyhivatal* felelős a versenyszabályoknak való megfelelés biztosításáért, ennek keretében felügyeli és biztosítja, hogy a közbeszerzési eljárások ne sértsék ezen szabályokat.³⁵¹

A Közbeszerzési Kódex határozza meg a közbeszerzési eljárás vagy közbeszerzési dokumentumok alapján hozott határozatok nem bírósági (közigazgatási) jogorvoslati lehetőségeit. A *közigazgatási jogorvoslatot az ajánlatkérő szervekhez* kell benyújtani és ők is bírálják el. Két eszköz áll rendelkezésre: a panasz és a fellebbezés, melyek egymástól függetlenül, illetve egymást követően is igénybe vehetők. A panaszt a vitatott döntéstől vagy a fellebbezéstől számított öt napon belül lehet benyújtani, a fellebbezést pedig az első döntéstől vagy a panasztételtől számított öt napon belül.

A *bírósági felülvizsgálat* iránti kérelem közvetlenül vagy a közigazgatási jogorvoslatot követően nyújtható be, az ügyekben az általános – nem kifejezetten közbeszerzésre szakosodott – hatáskörű *közigazgatási bíróságok* járnak el.³⁵²

7.3. A RÉSZEREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A jelen fejezetben arra igyekeztem rávilágítani, hogy az uniós tagállamok közbeszerzési fórumrendszere és mechanizmusai sem mutatnak egységes képet. Ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy a közbeszerzési intézményrendszer tekintetében az uniós jogforrások jobbra csak a keretszabályokat határozzák meg, és azok tartalommal való kitöltését a tagállami jogalkotókra bízzák. Az ellenőrzésre vonatkozó eljárási szabályok szintén eltérőséget mutatnak az adott tagállam közigazgatási berendezkedéséhez és eljárási szabályaihoz igazodóan. Egyes tagállamokban, mint például Szlovákiában, vagy Csehországban a közbeszerzési intézményrendszer központi eleme egy a kormányzattól független hatóság, amely hazánk számára is jó példaként szolgálhat.

³⁵¹ European Commission. Study on administrative capacity of the EU. Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds; European Commission.; 173. old.

³⁵² National review systems in the area of public procurement – Portugal.; European Commission; 2019

8. A HAZAI KÖZBESZERZÉSI ELLENŐRZÉSI RENDSZER MŰKÖDÉSI PROBLÉMÁI

A közbeszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra fókuszáló ellenőrzési rendszer fenntartása nem csak európai uniós kötelezettség, hanem elemi érdeke a tagállami gazdaságpolitikának. Alaptételként kell elfogadnunk, hogy a közbeszerzések koordinációja a nemzeti gazdaságpolitika részét kell, hogy képezze. Mint az a korábbiakban bemutatásra került, a közbeszerzések, közszállítások Magyarországon már a XX. század első évtizedeiben fontos gazdaságpolitikai funkciót töltek be a hazai ipar és gazdaság védelme és megerősítése tekintetében, az erre vonatkozóan kialakított ellenőrzési rendszer pedig hatékony eszközt biztosított ennek a gazdaságpolitikának a megvalósítására. Nincs ez máshogy manapság sem – ennek bizonytékaul elegendő megnézni például azt, hogy az egyes európai uniós tagállamokban milyen gyártmányúak a rendőrautók. Nem meglepő, hogy a közbeszerzések tekintetében valamennyi európai uniós tagállamban komoly intézményi-, illetve ellenőrzési intézményi struktúrát alakítottak ki.

Vitathatatlan, hogy a közbeszerzéseket ellenőrző intézményrendszer kialakítása és fenntartása elemi érdek valamennyi európai uniós tagállam számára, annak érdekében, hogy közbeszerzéseket a tagállami gazdaságpolitika szolgálatába lehessen állítani. Ismerve azt, hogy Magyarországon a közbeszerzések értékbeli aránya az elmúlt tizenkettő év átlagában elérte a teljes GDP 6,6 %-át,³⁵³ ez Magyarország esetében sincs másként. 2019. évben Magyarországon a közbeszerzések értéke meghaladta a 3400 milliárd forintot,³⁵⁴ 2022-ben pedig már a 4500 milliárd forintot is,³⁵⁵ amely már akkor összeg, amely nem hagyható figyelmen kívül a gazdaságpolitika irányítói számára. A kérdés ebből következően így alapvetően az, hogy a nemzeti gazdaságpolitikai célokat mennyire lehet elérni az adott tagállami ellenőrzési rendszer működése során, illetve, hogy a közbeszerzési intézményi-, illetve ellenőrzési rendszer megfelelően tudja-e szolgálni a tagállami, nemzeti gazdaságpolitikai érdekeket, célokat.

³⁵³ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2019. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről 12. old.

³⁵⁴ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2019. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről 12. old.

³⁵⁵ Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2022, 2. old.

Mindez természetesen nem egyszerű, amikor a hazai gazdasághoz képest lényegesen erősebb nyugat-európai államok, illetve maga az Európai Unió által hazánkra erőltetett al- esélyegyenlőségi követelmény biztosítása érdekében az ellenőrzési rendszer működésének középpontjába – ellentétben a XX. század első évtizedeivel – már nem állítható a nemzeti ipar és gazdaság védelme, hanem csak a közbeszerzések „szabályos” – értsd az Európai Unió által meghatározott elveknek és szabályoknak megfelelő – lefolytatása. Lehet persze azt mondani, hogy az európai uniós támogatások szabályos felhasználása a biztosítéka annak, hogy ezeket a forrásokat úgy tudjuk elkölteni, hogy azt nem fenyegeti a szabálytalanság miatti elvonás és korrekció. Ha azonban ezeknek a forrásoknak a felhasználása úgy történik, hogy a közbeszerzési eljárások során kihelyezett források végső soron nem a hazai gazdaságban hasznosulnak és multiplikálódnak, akkor a hazai gazdaság támogatására irányuló nemzeti gazdaságpolitikai célok mindenképpen sérülnek.

Az európai uniós támogatások felhasználására irányuló közbeszerzési eljárások tekintetében az 1303/2013/EU rendelet előírja, hogy a tagállamoknak ellenőrzési rendszereket kell felállítaniuk a nevezett közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásának ellenőrzésére, az azonban már a tagállam és a tagállami döntéshozók felelősségi körébe tartozik, hogy ezt az ellenőrzési rendszert mennyire tudják úgy létrehozni és különösen működtetni, hogy az – megfelelően az uniós elvárásoknak – hatékonyan tudja ellátni a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásának ellenőrzését, úgy közben a nemzeti érdekeket szem előtt tartva szolgálja a haza ipar és gazdaság védelmét, illetve támogatását.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy hazánkban ennek a követelménynek nem sikerült teljes mértékben megfelelni, tekintettel arra, hogy a hangsúly eltolódott az európai uniós követelmények érvényesítésének irányába, azonban a hazai gazdaságpolitikai érdekek, vagy akár a Kbt. preambulumban is kiemelt, a közbeszerzések stratégiai alkalmazását jelentő célok (környezetvédelem, kis- és közepes vállalkozások támogatása, szociális szempontok, stb.) háttérbe szorultak, az egyes, fentiekben említett ellenőrzési célok egészséges egyensúlya felborult. Az alábbiakban azok a problémák kerülnek számbavételre, amelyek a hazai közbeszerzésekre épülő ellenőrzési rendszer diszfunkcionális működését okozzák, és amelyek megváltoztatása elkerülhetetlenül fontos annak érdekében, hogy az ellenőrzési rendszer, és az ellenőrzéssel elérni kívánt gazdaságpolitikai célok egészséges egyensúlya helyreállításra kerüljön, a nemzeti érdekek újra megfelelő hangsúllyal kerüljenek figyelembe vételre.

Ad 1. Párhuzamosságok, versengő feladat- és hatáskörök:

Amint az a jelen tanulmány korábbi fejezeteiben részletesen ismertetésre került, a hazai közbeszerzések megvalósítását számos szervezet által végzett ellenőrzés terheli. Ezek között vannak előzetes, folyamatba épített, valamint utó- és utólagos ellenőrzések is. Ha ezeket az ellenőrzési mechanizmusokat áttekintjük, akkor egyértelműen megállapítható, hogy az egyes szervezetek ellenőrzései *párhuzamosan* történnek, illetve egymást követően, úgy hogy *különböző szervezetek, egymás után, több alkalommal ugyanazt* vizsgálják.

Ilyen párhuzamosság fedezhető fel különösen az alábbi esetekben:

- az ÁSZ és a KEHI utólagos ellenőrzés keretében részben ugyanazon szervezetek gazdálkodásának ellenőrzése során vizsgálhatja az adott szervezet közbeszerzési eljárásait, illetve a közbeszerzési eljárás lefolytatásának mellőzését;
- a KH által ellenőrzött hirdetményeket később az IH által végzett ellenőrzés keretében szintén ellenőrzik;
- a KFF által ellenőrzött hirdetményeket és közbeszerzési dokumentumokat a KH hirdetményellenőrzés keretében az ajánlatkérő kérésére ugyancsak ellenőrizheti;
- a KH által hirdetményellenőrzés keretében ellenőrzött korrigendumokat az IH vagy a KFF folyamatba épített ellenőrzés során ismételt ellenőrizheti;
- hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében az eljárás megindító felhívást a KFF után a KH is ellenőrzi;
- uniós források felhasználása esetén az IH és az KFF által végzett ellenőrzést követően ugyanazokat a közbeszerzési eljárásokat az EUTAF ugyanúgy ellenőrzi.

Könnyű belátni, hogy az ugyanarra a célra irányuló párhuzamos, illetve egymást követő sorozatos ellenőrzések nem hatékonyak. Azon túl, hogy a közbeszerzési eljárás folyamatába épített ellenőrzések lassítják az eljárások lefolytatását, az egyes szervezetek eltérő jogértelmezése növeli a jogalkalmazás bizonytalanságát. Az pedig, hogy míg egyes szervezetek az általuk végzett ellenőrzési tevékenység során fellelt vélelmezett jogsértések esetén jogorvoslati eljárást kezdeményezni kötelesek a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, más szervezetek erre nem kötelezettek, megint mások számára a jogorvoslat kezdeményezése lehetőségként biztosított, különösen aggályos a jogbiztonság szempontjából.

Mindez még hatványozottabban igaz a 2021-2027-es programozási időszakban európai uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések ellenőrzésére, amelyek esetében – amint azt a 6. fejezet 6.3.2. pontjában már kiemeltem – az ellenőrzés már nem is közbeszerzési-jogi ellenőrzést, azaz a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak való megfelelést jelent, hanem a közelebbről meg nem határozott „közbeszerzési elszámolhatóság” vizsgálatát. Ezzel összefüggésben súlyos problémát jelent, hogy a közbeszerzési elszámolhatóság definíciója jogszabályi szinten nem meghatározott. Ily módon jelenleg kizárólag az ellenőrző szervezet szuverén döntése annak megítélése, hogy a közbeszerzési eljárás során adott eljárási cselekmény, vagy bármilyen előírás, feltétel közbeszerzési elszámolhatósági akadályt jelent, és ezért a kedvezményezett nem kaphat európai uniós forrást, vagy ha kapott, akkor azt – vagy annak meghatározott részét – vissza kell fizetnie. Mindez már önmagában is súlyos jogbizonytalanságot és ebből következően az európai uniós források felhasználását komolyan veszélyeztető helyzetet eredményez. Ha ezzel összefüggésben azt is figyelembe vesszük, hogy a kedvezményezettnek az ellenőrző szervezet fentiek szerinti döntése ellen nincs lehetősége semmilyen jogorvoslatot igénybe venni, akkor ez már súlyosabb, akár jogállamisági kérdéseket is felvethet.

Ad 2. Az ellenőrzés időtartama:

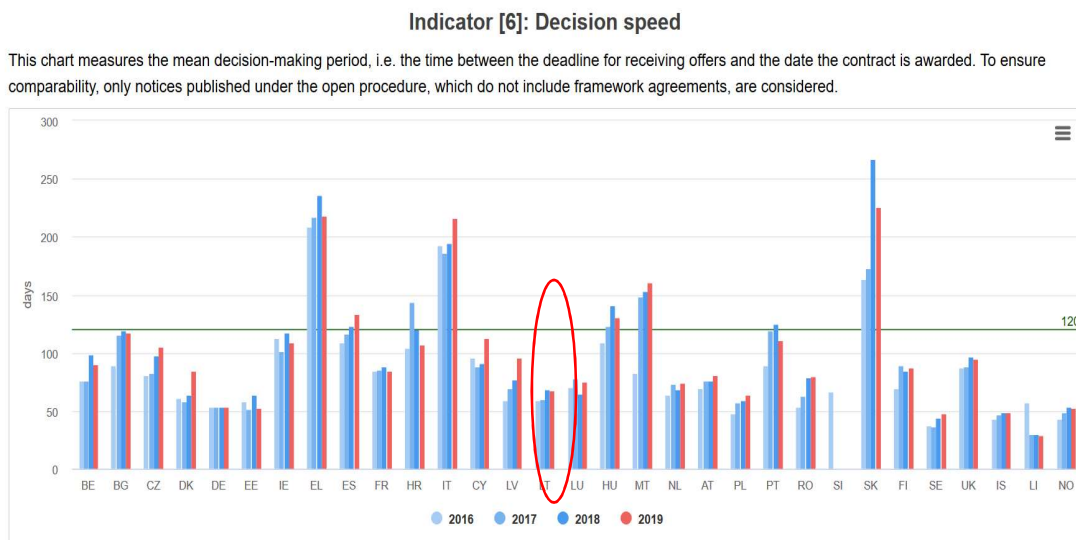
Az ellenőrzésekkel kapcsolatban felhozott leggyakoribb probléma az ellenőrzési tevékenység lassúsága, és a közbeszerzési eljárások lefolytatását ebből következően akadályozó volta. Ennek hivatkozási alapja alapvetően az előzetes – és a folyamatba épített – ellenőrzések esetén alkalmazott módszer, amelyek során a közbeszerzési eljárás nem indítható meg, amíg az ellenőrző szervezet az eljárás megindításhoz szükséges dokumentumokat jóvá nem hagyja, illetve az eljárás nem zárható le addig, amíg az ellenőrző szervezet ahhoz hozzá nem járul.

Kétségtelen, hogy Magyarországon a nagy értékű – értsd az uniós értékhatárok feletti értékű – közbeszerzési eljárások lefolytatása az európai uniós átlagnál lassabb, amelyet az Európai Bizottság saját kutatásai is bizonyítanak. Amint az az alábbi – az Európai Bizottság belső piaci eredménytáblájából származó, az eredménytábla 6. indikátorát bemutató – 15. ábrán is látható, az uniós értékhatárok feletti értékű közbeszerzések esetében az ajánlattételi határidő lejárt és a szerződés odaítéléséig – azaz az eljárás eredményének kihirdetéséig – tartó időtartam meghaladja az uniós átlagot, ez az időtartam ugyanis 2019-ben Magyarországon átlagosan 131

nap, 2018-ban 141 nap, míg 2017-ben 123 nap volt. A döntéshozatali időtartam hosszadalmas volta nem róható önmagában a folyamatba épített ellenőrzés terhére. Mindazonáltal az kétségtelen a hazai jogszabályi környezet vizsgálata alapján, hogy a folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatott közbeszerzési eljárások esetében a közbeszerzési eljárásoknak az ajánlatok értékelésére vonatkozó szakasza hosszabb: a Kbt. több helyen is rögzíti, hogy az ajánlati kötöttség időtartamát az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban nem határozhatja meg annak kezdetétől számított harminc – építési beruházás esetében, valamint ha a közbeszerzési eljárást külön jogszabályban előírt folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatják le hatvan – napnál későbbi időtartamban.³⁵⁶

15. ábra

Döntési sebesség a közbeszerzési eljárásokban az európai uniós tagállamokban



Forrás: Európai Bizottság; Belső piaci eredménytábla; jelentéstételi időszak: 2019/01-2019/12

A folyamatba épített ellenőrzési rendszer, és maga az így végzett ellenőrzés a fentiekben kifejtettek miatt lassítja a közbeszerzések megvalósítását, a sokrétű ellenőrzés megfojtja a beszerzési folyamatot, állandó késedelem jellemzi a rendszert, így végső soron az ellenőrzés akadályozza a projektek előrehaladását.

³⁵⁶ Kbt. 81. § (11) bekezdés, 84. § (2) bekezdés, 87. § (4) bekezdés, 94. § (5) bekezdés, 100. § (4) bekezdés

Ad 3. Túlzottan mélyreható és részletes vizsgálatok:

A gyakorlati tapasztalatokat összegezõ, és a közbeszerzési eljárásokat lefolytató kedvezményezettek által figyelembe veendõ ún. minõségellenõrzési útmutatók alapján³⁵⁷ az ellenõrzési módszertan indokolatlanul szigorú, az elvégzett ellenõrzések szükségtelenül mélyrehatók és aprólékosak. Az európai uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetében a szigor még csak-csak megérthetõ, tekintettel arra, hogy a szankcióval, illetve korrekcióval fenyegetett közbeszerzési jogsértések köre egyértelmûen megállapítható és meglehetősen széles körû,³⁵⁸ a korrekcióval érintett uniós forrás mértéke pedig kiemelkedõen magas, ugyanakkor ez sem indokolja az eljárások eredményét egyáltalán nem befolyásoló, jelentéktelen, adott esetben adminisztrációs hibák esetében a források elvonását.

A szigorú közbeszerzési-jogi ellenõrzés következtében a közbeszerzések megvalósítása lényegében „jogi” kérdéssé vált, a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályi elõírások vizsgálata mellett a beszerzéseknek a konkrét beszerzés tárgya szerinti szakmai követelményei háttérbe szorultak.

Végül a gyakorlati tapasztalatok szerint a szigorú ellenõrzés ellenére komoly hibák marad(hat)nak az eljárásokban, amelyek következtében a Közbeszerzési Döntõbizottság adott esetben bírságot kénytelen kiszabni.³⁵⁹

Ad 4. Eltérõ jogértelmezés, bizonytalan jogalkalmazás:

A különbözõ ellenõrzõ szervezetek egyes közbeszerzési-jogi kérdéseket eltérõen ítélnek meg, amely a fentiekben említett párhuzamos, illetve egymást követõ, hasonló tartalmú ellenõrzések miatt jelentõs bizonytalansági tényezõt okoz a közbeszerzési jogalkalmazásban. Számos esetben elõfordul, hogy az egyes szervezetek által már ellenõrzött és jóváhagyott eljárások késõbb egy az EUTAF által végzett ellenõrzés során akadnak fenn a rostán, és kerül sor jogorvoslati eljárás kezdeményezésére a Közbeszerzési Döntõbizottság elõtt.

³⁵⁷ www.palyazat.gov.hu

³⁵⁸ Lásd a Bizottság 2019. május 14-i határozatát az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/GL_corrections_pp_irregularities_annex_HU.pdf (letöltés időpontja: 2020. október 18.)

³⁵⁹ Lásd például a KDB D.251/22/2017. számú határozatát

Az eltérő jogértelmezést és az ebből következő bizonytalan jogalkalmazást tovább erősíti, hogy az Európai Bizottság által végzett ellenőrzések tapasztalatai nem ismerhetők meg a jogalkalmazók – ajánlatkérők, ajánlattevők, közbeszerzési tanácsadók, stb. – által, azokra csak mint „*audit tapasztalatok*”-ra hivatkoznak az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szervezetek. A nyilvánosságra nem hozott uniós megállapítások a jogalkalmazói gyakorlat számára ismeretlenek maradnak, az azokban megfogalmazott követelmények csak áttételesen, az ellenőrző szervezetek hiánypótlási felhívásai vagy nem támogató tanúsítványai alapján csatornázódnak be a közbeszerzési eljárásokat előkészítő szakemberekhez. A követelmények alkalmazása mindebből következően személyfüggő és szubjektív, és így gyakran túlzott, a beszerzés megvalósítása szempontjából indokolatlanul szigorú elvárások kerülnek meghatározásra az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szervezetek részéről.

Ad 5. Az ellenőrzés hatékonysága:

Az európai uniós forrásból finanszírozott közbeszerzési eljárások ellenőrzése hatékonyságának növelése nem újkeletű probléma. Azzal együtt, hogy Magyarországnak a 2014–2020-as fejlesztési időszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodása a közbeszerzésekkel kapcsolatos ellenőrzési rendszer kialakítása tekintetében is meghatároz bizonyos követelményeket az egységes jogalkalmazás és jogértelmezés érdekében,³⁶⁰ a Partnerségi megállapodásban az is rögzítésre került, hogy a közbeszerzési eljárások elhúzódó ellenőrzési folyamatának racionalizálása is fontos követelmény,³⁶¹ ami a fentiekben részletezettek miatt nem, de legalábbis nem kielégítően került megvalósításra.

A jelen értekezésben általam bemutatottak alapján megállapítható, hogy a Magyarországon kialakított közbeszerzési eljárásokat érintő ellenőrzési rendszer rendkívül szigorú. Kérdés azonban, hogy ez a szigorú ellenőrzés beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket, sikerült-e az uniós források felhasználásával járó közbeszerzési eljárások szabályosságát a korábbi – értsd a

³⁶⁰ Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra; 197-198. old.; letöltés időpontja: 2020. október 18.

https://www.palyazat.gov.hu/szechenyi_2020

³⁶¹ Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra; 219. old.: „*Adminisztratív könnyítést fognak eredményezni a pályázati folyamatok és projektmegvalósítás felgyorsulását eredményező lépések, mint pl. a közbeszerzési eljárások elhúzódó ellenőrzési folyamatának racionalizálása,*”; (letöltés időpontja: 2020. október 18.)

https://www.palyazat.gov.hu/szechenyi_2020

jelenlegihez hasonló szigorú ellenőrzési rendszerrel még nem terhelt – időszakhoz képest növelni, illetve az uniós korrekciók számát, értékét csökkenteni.

9. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÉS JAVASLATOK ÖSSZEFOGLALÁSA

9.1. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

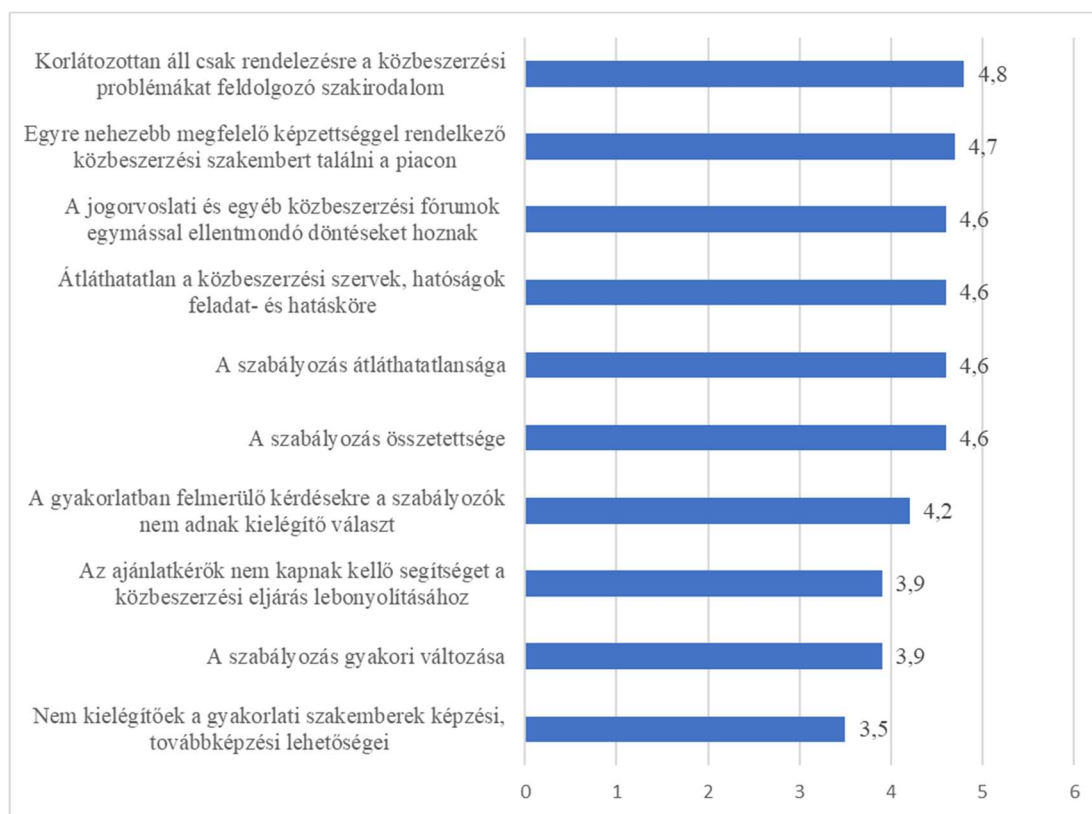
9.1.1. A PRIMER KUTATÁSOK EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A primer kutatások során a 4. fejezet 4.3.1. pontjában részletesen ismertetett módszertan mentén, kérdőíves kutatás keretében vizsgáltam a hazai közbeszerzési intézményrendszer működésének jellemzőit. A kutatások megállapításai az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Ad 1. A hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái

16. ábra

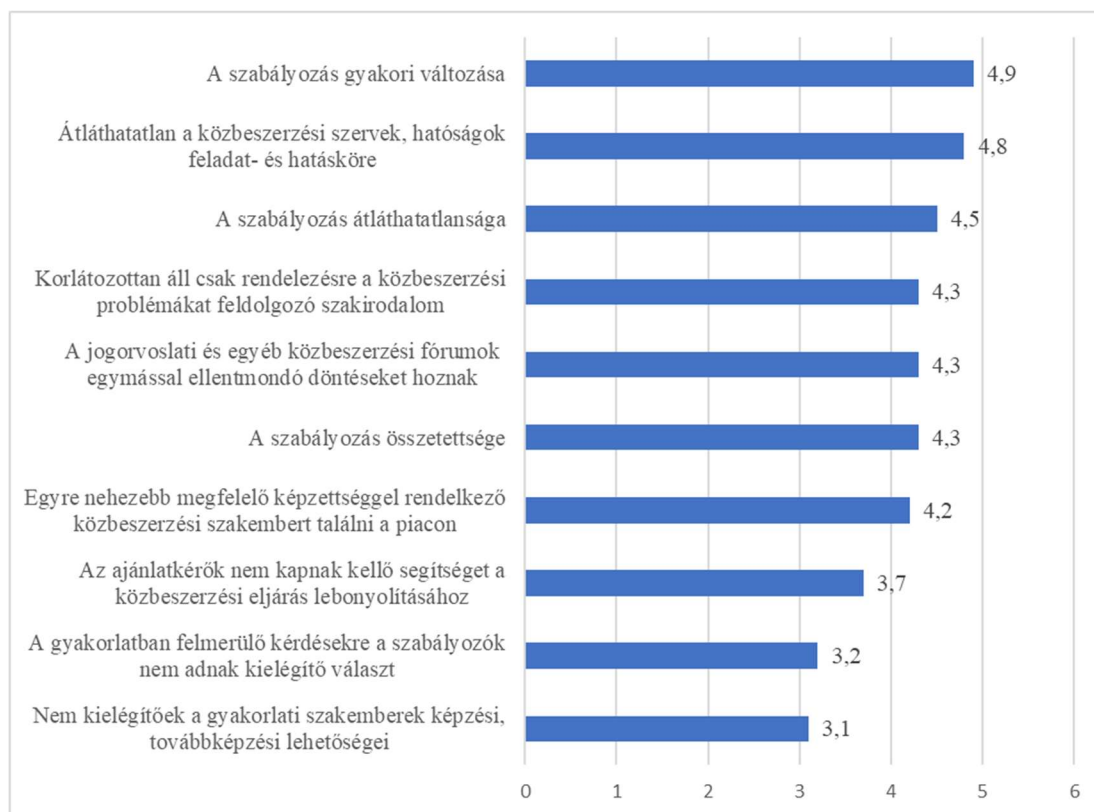
Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

17. ábra

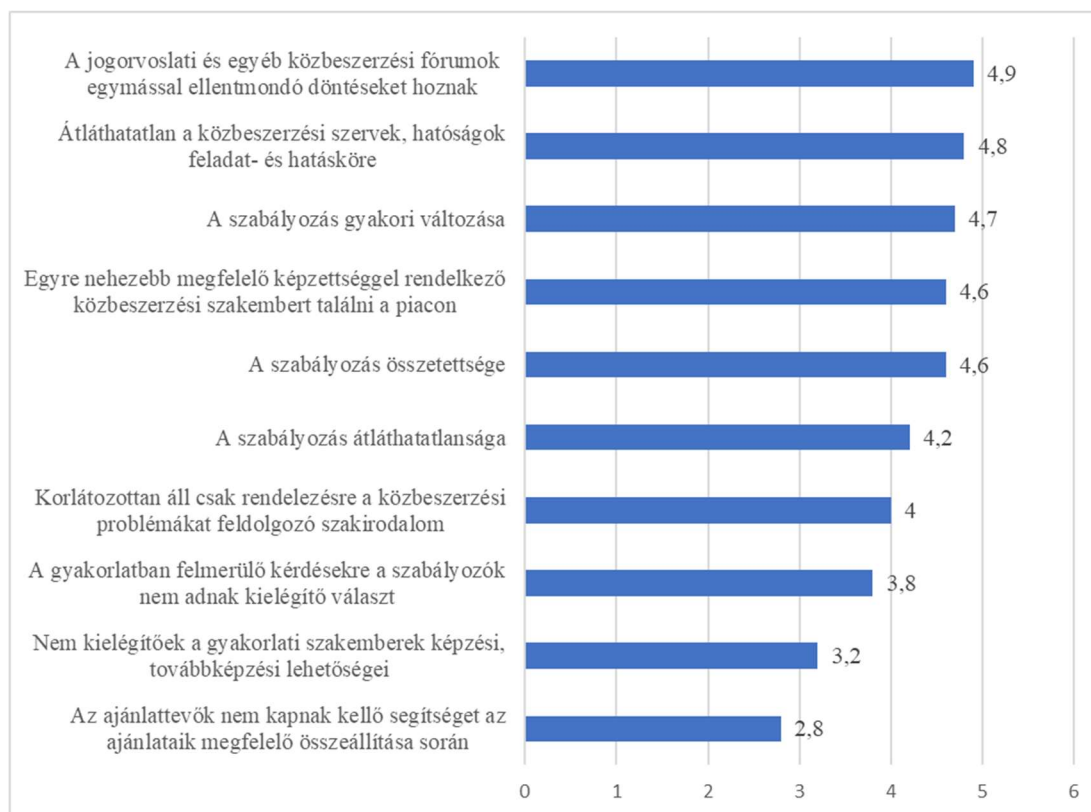
Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

18. ábra

Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái tekintetében



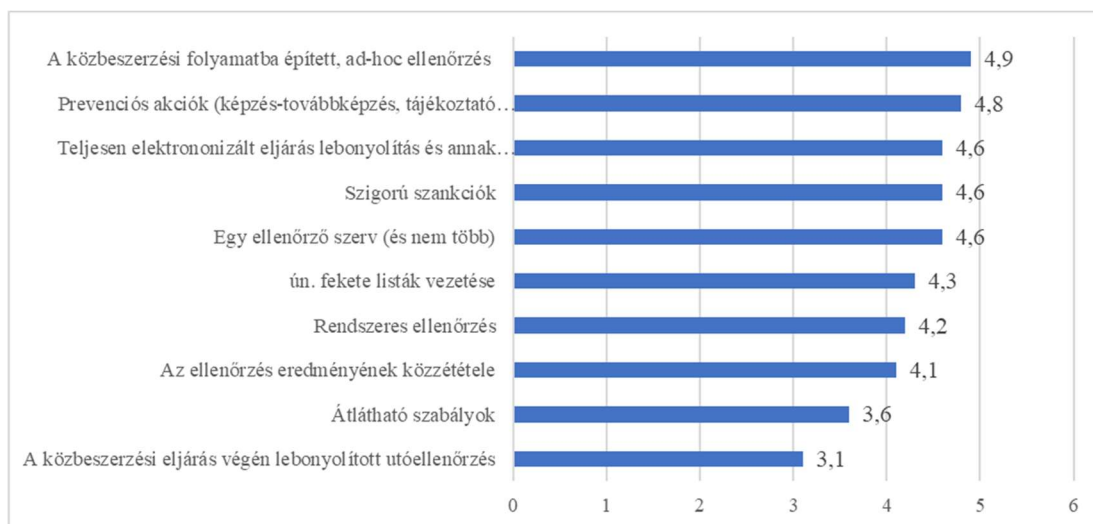
Forrás: Saját szerkesztés

A fentiek alapján egyértelműen látható, hogy a hazai közbeszerzések legjelentősebb problémái az ajánlatkérők és az ajánlattevők szerint a szabályozás gyakori változása, a korlátozottan rendelkezésre álló szakirodalmi források, a kazuisztikus közbeszerzési fórumrendszer, valamint az egymással ellentmondó döntések. Az interjúk során ezek a válaszok kiegészültek a túl bonyolult és gyakran változó szabályrendszer okozta problémákkal, amelyek a jogbiztonságot veszélyeztetik. Erre való figyelemmel a felméréseink arra a következtetésre adnak okot, hogy célszerű lenne mind a közbeszerzési fórumrendszert, mind a szabályozókat jelentős mértékben racionalizálni az átláthatóság, egyszerűség és a stabilitás megteremtése érdekében.

Ad 2. A közbeszerzések hatékony ellenőrzését befolyásoló tényezők

19. ábra

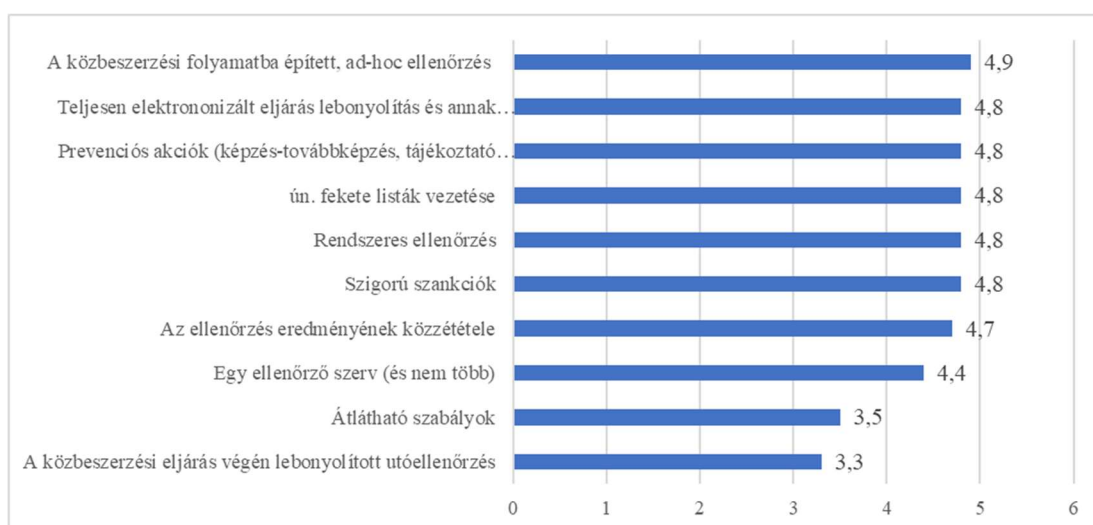
Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a közbeszerzések hatékony ellenőrzését befolyásoló tényezők tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

20. ábra

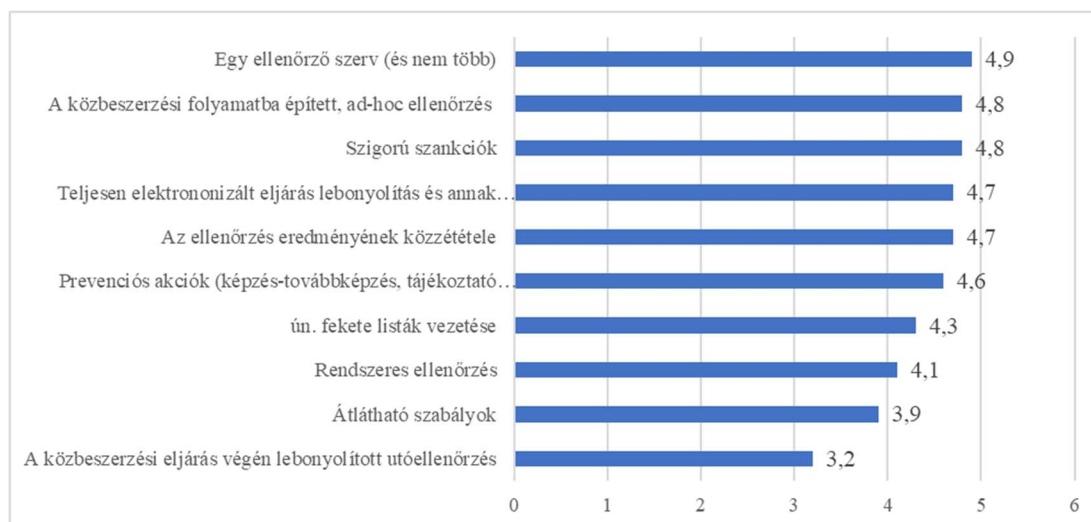
Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a közbeszerzések hatékony ellenőrzését befolyásoló tényezők tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

21. ábra

Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a közbeszerzések hatékony ellenőrzését befolyásoló tényezők tekintetében



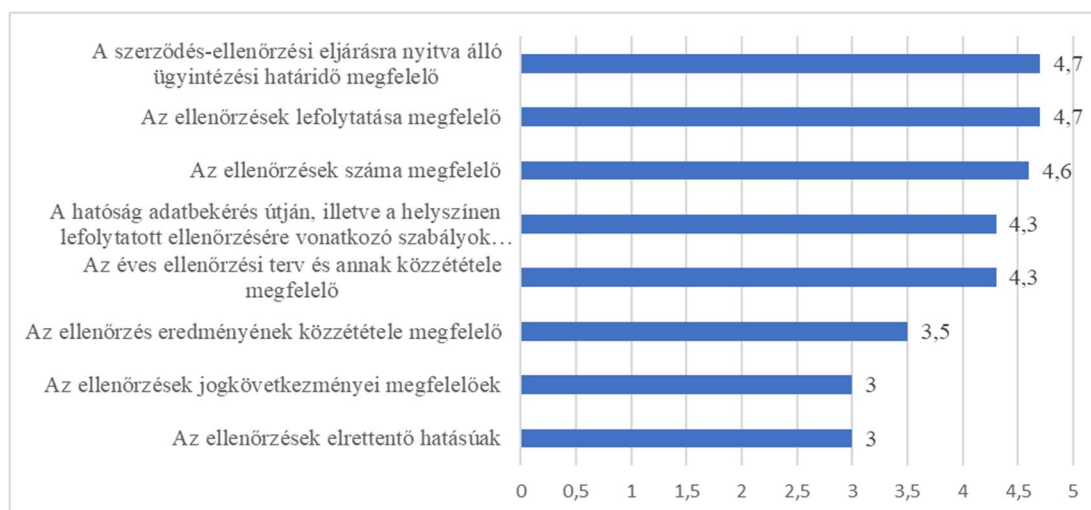
Forrás: Saját szerkesztés

A fentiek, illetve az interjúk alapján megállapítható, hogy mind az ajánlattevői, mind pedig az ajánlatkérői álláspontok tekintetében közel azonos súllyal és pontértékkel azonosított problémákat emeltek ki a megkérdezettek. Az ajánlattevők a legmagasabb, 4.9 pontos értékkel azonosították egyrészt az egységes ellenőrző hatóság létrehozásának igényét, másfelől a folyamatba épített, ad-hoc, kevésbé kiszámítható ellenőrzések lefolytatásának problémáját.

Ad 3. A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzésének hatékonysága.

22. ábra

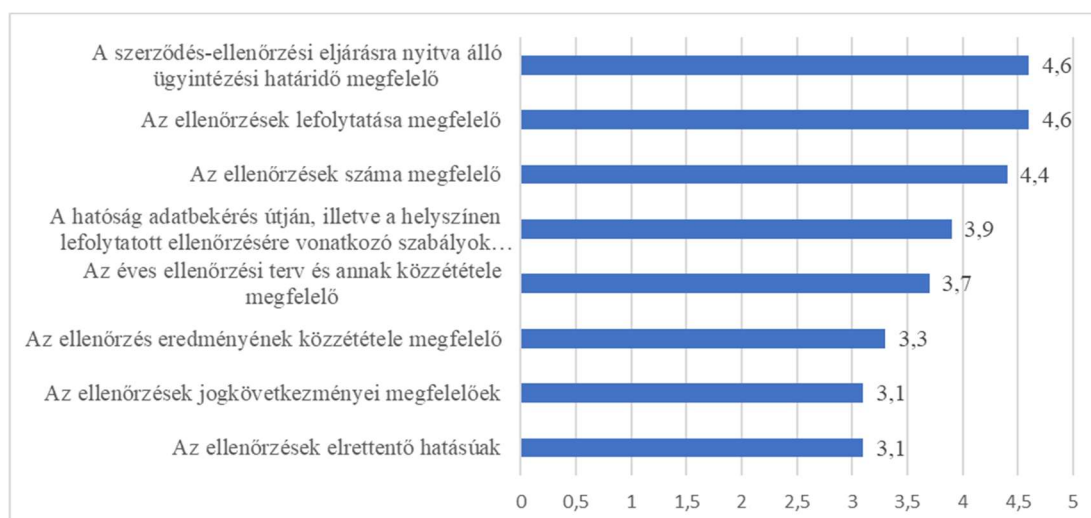
Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a szerződések Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

23. ábra

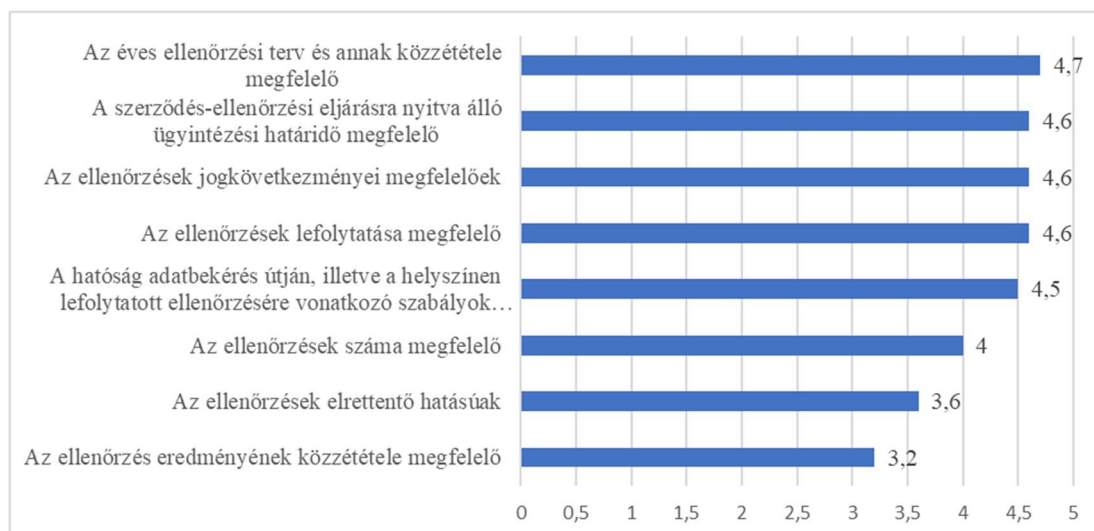
Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a szerződések Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

24. ábra

Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a szerződések Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében



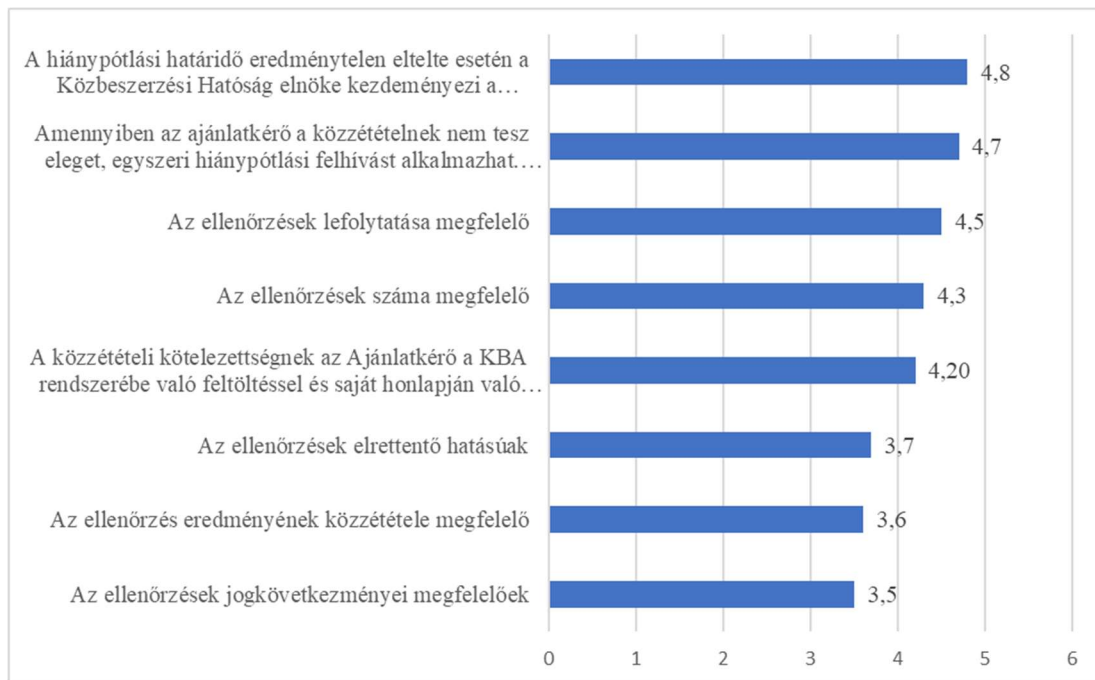
Forrás: Saját szerkesztés

A fentiek és az interjúk alapján megállapítható, hogy az elemzett ellenőrzési módozattal az ajánlattevői és ajánlatkérői oldal is elégedett, mind az ellenőrzés lefolytatása (4,6, illetve 4,7 pontos értékkel), mind a rendelkezésre álló határidők és jogkövetkezmenyek tekintetében (4,6). Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzései az elmúlt években elérte az ellenőrzésektől elvárható kellő jogi hatást és elfogadottságot, mind az ajánlatkérők mind az ajánlattevők oldaláról.

Ad 4. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzésének hatékonysága

25. ábra

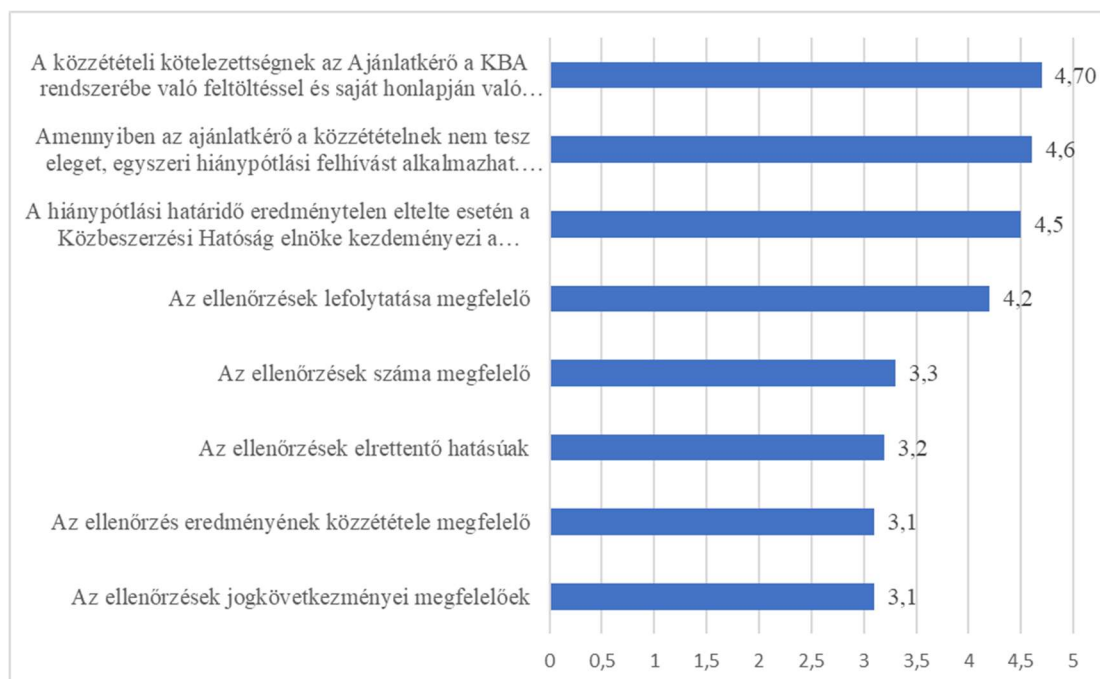
Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

26. ábra

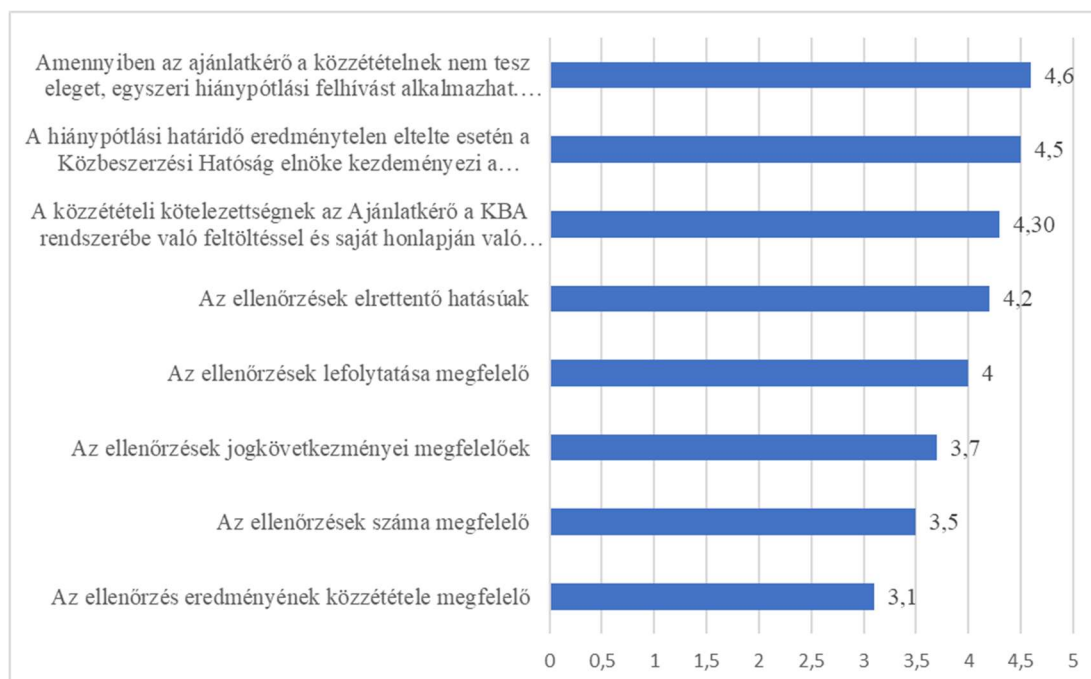
*Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások
Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében*



Forrás: Saját szerkesztés

27. ábra

*Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások
Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében*



Forrás: Saját szerkesztés

A 2022-ben készített interjúk alapján az ajánlattevői oldal álláspontja szerint ez az ellenőrzés-típus a legismertebb a közbeszerzési piacon. A verseny tisztaságának és a közbeszerzések átláthatóságának biztosítása érdekében támogatják ezeknek a szabályoknak a szigorítását. A kérdőíves eredmények alapvetően a jogintézmény pozitív megítélését mutatják, és kellően átláthatónak tartják a szabályozást, valamint az ellenőrzés során alkalmazott jogkövetkezmények egymásra épülő rendszerét (4,7 és 4,8 pontos értékkel).

Ad 5.A hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzésének hatékonysága

28. ábra

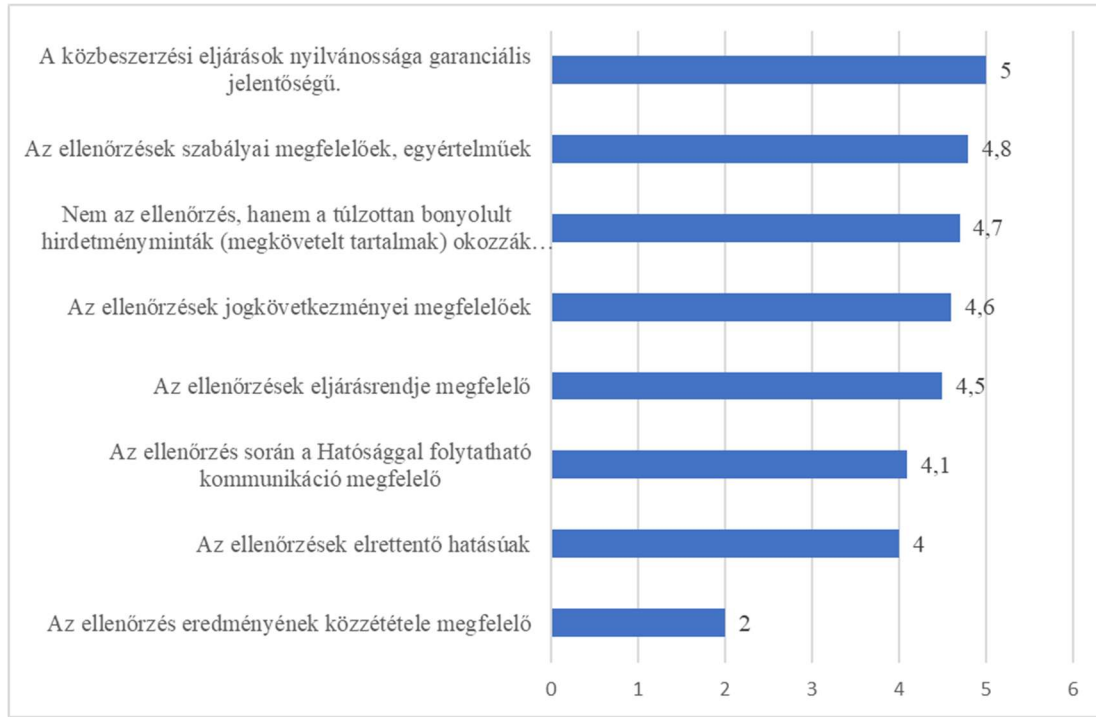
Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

29. ábra

Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

30. ábra

Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében



Forrás: Saját szerkesztés

Az interjúk során megkérdezettek szerint a közbeszerzési eljárások gyakorlati lebonyolításának még mindig az egyik sarokkérdése a túlzottan bonyolult adminisztratív kötelezettségek köre. Ebben a körben kiemelésre került, ahogyan a kérdőívekben is, hogy a hirdetmények rendszere, azok megfelelő kitöltése jelentős adminisztratív terhet ró az ajánlatkérőkre, annak nyelvezete gyakran bonyolult, így az ajánlattevők megfelelő ajánlati nyilatkozatait is befolyásolhatja annak gyakorta rendkívül összetett volta. Kiemelendő, hogy a válaszadók az ellenőrzés eredményének közzétételét gyengének, nem elegendőnek értékelték (2,6, 2, 2,2). A hirdetményellenőrzési célja, hogy lehetőség szerint ne kerüljön közzétételre szabálytalan tartalmú hirdetmény, így az ellenőrzési tapasztalatok, illetve gyakorlat közzététele nagyban elősegítené a megfelelő tartalmú hirdetmények feladását, amelyre a kérdőív tanúsága szerint lenne is igény a jogalkalmazók részéről. Az ellenőrzésre vonatkozó szabályok tekintetében mindazonáltal a megkérdezettek pozitívan nyilatkoztak (4,7, 4,8) és az eljárásrendi szabályokat is kielégítőnek találták (4,7), akárcsak a Hatósággal folytatható kommunikációt (4,8). Megítélésem szerint az ellenőrzések hatékonyságát a válaszadók hatékonnak ítélték.

9.1.2. A SZEKUNDER KUTATÁSOK EREDMÉNYEINEK AZ ÖSSZEFOGLALÁSA

A szekunder kutatásaim eredményét az alábbiakban foglalom össze:

Ad a) A *kvantitatív kutatásaim* során, amint azt a 4. fejezet 4.3.2. pontjában ismertettem, számszerű adatokkal alátámasztott eredményeket elemeztem a kutatási hipotézisek igazolására. Részletes adatelemzést végeztem a Közbeszerzési Hatóság által közzétett hivatalos statisztikai adatbázisok vizsgálata (<https://www.kozbeszerzes.hu/statisztika/>), illetve a Központi Statisztikai Hivatal statisztikai adatbázisainak elemzése útján.

A kutatásaim során részletesen megvizsgáltam a közbeszerzések gazdasági környezetét, a válsághelyzetek hatásait és a közbeszerzési ellenőrzések alakulását, amelyet részletesen bemutattam a 3. fejezetben. A statisztikai adatok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési metodikája az elmúlt években egy kiforrott, a közbeszerzési joggyakorlat által elismert eljárásrenddé vált, amelynek köszönhetően csökkentek a közbeszerzési eljárási devianciák, hatékonyabbá vált a közbeszerzések lebonyolítása, a Hatóság tevékenységének köszönhetően racionalizálódott a jogalkalmazás. A Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységével kapcsolatos statisztikai adatok a 6. fejezet 6.4.1. pontjában, a Közbeszerzési Döntőbizottság tevékenységével kapcsolatos statisztikai adatok pedig a 6. fejezet 6.4.4. pontjában kerültek bemutatásra.

Ad b) A 4. fejezet 4.3.2 pontjában kiindulópontként rögzítettem a jogforrások vizsgálatával összefüggésben, hogy a közbeszerzések joga Magyarországon igen aprólékosan szabályozott, és egyes területeken már-már a túlszabályozottság is felvetődik. Az általam megvizsgált jogszabályokat egyrészt az egyes intézményrendszeri szereplők tevékenységének bemutatásánál és elemzésénél, másrészt a jelent értekezéshez felhasznált jogforrások körében mutattam be. Ennek okán – különösen a jelent értekezésben korábban bemutatott jogszabályi-, és intézményi rendszer alapján – úgy vélem, hogy lényeges dereguláció szükséges, amely racionalizálja a közbeszerzési természetű ellenőrzéseket lefolytató szervezetrendszert, az ahhoz kapcsolódó eljárási szabályokat és jogkövetkezményeket, a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati szerepének hangsúlyozása mellett.

Ad c) Jogtörténeti kutatásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy a közszállítások ellenőrzésének valóban vannak jogtörténeti előzményei Hazánkban, amely előzmények

alapvetően a huszadik század első évtizedeire koncentrálnak, és amely ellenőrzés bizonyos szempontjai akár ma is alkalmazhatók lehetnek az ellenőrzések során. Kutatásom ezzel kapcsolatos eredményeit az 5. Fejezetben mutattam be.

Ad d) Ahogyan azt a 4. fejezet 4.3.2. pontjában kiemeltem, a közbeszerzések területén kiemelt jelentőséggel bírnak a *Közbeszerzési Döntőbizottság döntései, valamint a bírósági felülvizsgálat eredményeként megszülető bírósági, alkotmánybírósági esetjog, amelyhez számos Európai Bírósági döntés is csatlakoztatható.* A közbeszerzési esetjog áttekintése alapján megállapítható, hogy a jogorvoslati szakaszt megelőző ellenőrzések az esetek nagy többségben a Közbeszerzési Döntőbizottság gyors döntéshozatalát támogatják. Az uniós jogban kevésbé releváns az ellenőrzési klauzulák konzekvens megjelenése, vélhetően azért, mert tagállami szintű, belső jogi szabályok foglalkoznak az ellenőrzési kérdésekkel.

Ad e) A jelen értekezésben bemutatott vizsgálathoz alapot egyrészt a korábbi és a jelenlegi ellenőrzési rendszerek működésének beható vizsgálatával, összehasonlításával, illetve a vonatkozó működési tapasztalatok elemzésével, másrészt az ellenőrzési intézményrendszer szereplőire vonatkozó jogszabályok tanulmányozása és elemzése révén, harmadrészt más uniós tagállamok közbeszerzési intézményrendszerének vizsgálata alapján lehetett teremteni. Értekezésemben részletesen bemutattam és megvizsgáltam a Hazánkban jelenleg működő közbeszerzési ellenőrzési rendszert és az egyes intézményrendszeri szereplők feladat- és hatáskörét, emellett áttekintettem más európai uniós tagállamok, köztük a Magyarország szempontjából különösen releváns V4 tagállamok közbeszerzési rendszereit. Álláspontom szerint ezek a vizsgálatok is egyértelműen az egyszerűsítés, a stabilitás, az átlátható szabályozás igényének irányába mutatnak.

Ad f) A *szakirodalom kutatásom eredményeként* megállapítható, hogy a közbeszerzések hatékonysága, a verseny tisztasága, eredményesége, a zöld és az innovatív közbeszerzések képezik a szakirodalom jelenleg aktuális kurrens kérdéseit. Maga az ellenőrzés, illetve annak hatékonysága kisebb mértékben jelenik csak meg a közbeszerzési szakirodalomban. Ennek az oka, hogy a legtöbb szerző a közbeszerzéseket gazdasági kérdésként kezeli és inkább annak gazdasági és (újabb) fenntarthatósági problémáira fókuszál.

9.1.3. A HIPOTÉZISEK IGAZOLÁSA

A kutatásaim végéhez érve megállapítható, hogy minden kutatási módszerem oda vezetett, hogy igazolni tudtam a bevezető fejezetben lefektetett hipotéziseket. Az alábbiakban az egyes hipotézisek kapcsán tehető megállapításokat foglalom össze:

Ad a) Az 1. hipotézis igazolása:

Hipotézis 1.

A jelenlegi tagolt, szétaprózott, többszintű közbeszerzési ellenőrzési rendszer nem biztosítja az ellenőrzési tevékenység hatékony ellátását, az ellenőrzések időbeli elhúzóódása miatt pedig kifejezetten akadályozza a közbeszerzések gyors megvalósítását.

Amint az az előző fejezetekben részletesen bemutatásra került, a magyarországi közbeszerzéseket ellenőrző intézményrendszer rendkívül szerteágazó, a hazai közbeszerzések megvalósítását számos szervezet ellenőrzi. Ezek között vannak előzetes-, folyamatba épített, valamint utó- és utólagos ellenőrzések is, illetve egyes szervezetek ellenőrzései párhuzamosan is történnek. Az egyes szervezetek az ellenőrzéseket eltérő határidők mellett, eltérő eredményességgel és eltérő szempontok szerint végzik. A jelen elemzés szempontjából az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a Magyar Államkincstár által végzett ellenőrzés kívül esik a vizsgálati körön, ide nem értve természetesen a Kincstár európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre irányuló, irányító hatóságként, illetve közreműködő szervezeteként, valamint igazoló hatóságként végzett feladatait, amelyek ellátása uniós kötelezettség. Ugyancsak uniós kötelezettség az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság által végzett audit hatósági feladat- és hatáskör ellátása, amely erre tekintettel ugyancsak kívül esik a jelen elemzés vizsgálati körén, bár az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság által utólagosan végzett ellenőrzések lényegében a korábban elvégzett ellenőrzések megismétlését jelentik. A Közbeszerzési Döntőbizottság pedig nem a klasszikus értelemben vett ellenőrzési tevékenységet végző szervezet, hanem kvázi bíróságként eljáró jogorvoslati fórum, amely – azon túl, hogy tevékenységét ugyancsak uniós irányelvek által meghatározott keretek között kell végeznie –, csak jogorvoslati eljárás keretében vizsgálhatja a közbeszerzési eljárásokat, és ekkor sem általános jelleggel, hanem konkrét jogsértéshez kötötte. A döntőbizottsági tevékenység vizsgálata így ugyancsak kívül esik a jelen

hipotézishez kapcsolódó vizsgálati körön. A rendszert érintő megoldási lehetőségek számbavétele így az egyéb ellenőrzésekre koncentrálódik.

A kutatásom során lefolytatott interjúk alkalmával az 1. Interjúkérdésre adott válaszok szerint – amint azt a 4. fejezet 4.3.1.2. pontjában részletesen bemutattam – az interjúalanyok döntő többsége kiemelte, hogy túl sok közbeszerzési ellenőrzést végző szerv működik párhuzamosan, és a jogalkalmazók (a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett ajánlatkérők) a gyakorlatban sok esetben azt sem tudják eldönteni, hogy mikor, milyen ügyben, melyik szervezethez kell fordulniuk. Ugyancsak nehézséget okoz az interjúalanyok meglátása szerint a jogalkalmazásban az az ellenőrző szervezetek sokféleségéből eredő probléma, miszerint az egyes szervezetek ugyanabban a jogkérdéseket eltérően ítélik meg, az interjúalanyokat idézve „számos eltérő szervtől származó iránymutatás kering a piacon”, és „gyakran ugyanabban a kérdésben homlokegyenest mást mondanak a különböző szervek”. Könnyű beleátni, hogy ilyen körülmények között a közbeszerzési joggyakorlat súlyos bizonytalanságoktól szenved, amely bizonytalanságok akadályozzák a közbeszerzési eljárások gyors és szabályos lefolytatását, és ily módon a közbeszerzési ellenőrzési intézményrendszer nem mondható hatékonnak.

A fenti interjú vizsgálat megállapításait alátámasztották a kérdőíves felmérés eredményei is. Amint az korábban, az 4. fejezet 4.3.1.1. pontjában és a 9. fejezet 9.1.1. pontjában részletesen is bemutattam, a kérdőíveket kitöltő válaszadók mind a 2017. évi felmérések (az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017, valamint az Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017), mind a 2022. évi felmérés során a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatáskörének átláthatatlanságát értékelték a legsúlyosabb problémának, függetlenül attól, hogy az ellenőrzések fő „célpontját” jelentő ajánlatkérőkről, vagy a közbeszerzési eljárásokban ajánlatot adó, és így az ellenőrzések tekintetében csak közvetetten érintett gazdasági szereplőkről van-e szó.

Mindezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a közbeszerzési ellenőrzési rendszer működésének racionalizálása feltétlenül szükséges, amelynek a funkciótlan, a közbeszerzési eljárások lefolytatását érintően inkább hátrányos, mint előnyös ellenőrzések megszüntetése, a szükséges ellenőrzéseknél a határidők rövidítése, valamint a párhuzamosságok megszüntetése révén érhető el. Megállapítottam továbbá, hogy ***az egyes ellenőrzési tevékenységeknek egymást kiegészítő, nem pedig párhuzamos, versengő jellegűnek kellene lennie az ellenőrzés hatékonyságának biztosítása, illetve a közbeszerzések gyors(abb) megvalósítása érdekében.***

Az ellenőrzési szervezetrendszer ily módon történő felépítésével elérhető az intézményrendszer felépítésének és működésének átláthatósága, a kiszámítható és egyértelmű jogalkalmazás elősegítése mellett pedig lényegesen rövidíthető lenne a 8. fejezetben is kiemelt, az Európai Bizottság belső piaci eredménytáblájának 6. indikátora szerinti, az ajánlattételi határidő lejártá és a szerződés odaítéléséig – azaz az eljárás eredményének kihirdetéséig – tartó, több mint 131 napos időtartam (15. ábra) is, amely egyébként jól bizonyítja, hogy a nem megfelelően kialakított ellenőrzési rendszer nagyban megnöveli a közbeszerzési eljárások lefolytatásának időtartamát.

Az intézményrendszer racionalizálására irányuló elvárás egyébként az Európai Bizottság vonatkozó útmutatójában is megfogalmazódik: az Európai Bizottságnak – a 2014–2020-as programozási időszak irányítási ellenőrzései tekintetében – a tagállamok számára kiadott útmutatójában rögzítettek alapján, amennyiben a közbeszerzést egy másik illetékes nemzeti hatóság már ellenőrizte, az irányítási ellenőrzés céljából ennek eredményei is figyelembe vehetők, feltéve, hogy az irányító hatóság felelősséget vállal azon ellenőrzésekért, és azok hatóköre legalábbis megegyezik az irányító hatóság által elvégzendő felülvizsgálat hatókörével.³⁶²

Ad b) A 2. hipotézis igazolása:

Hipotézis 2.

A közbeszerzési ellenőrzési rendszer tagoltságának kiküszöbölésével, a többszintű ellenőrzési rendszer szintjei számának csökkentésével, valamint az ellenőrzési metodika racionalizálásával a közbeszerzések szabályos és gyors megvalósítása nagymértékben növelhető, amely az uniós forrásfelhasználásra is kedvező hatással van.

Amint azt az 1. hipotézis igazolása során a fentiekben már megállapítottam, a közbeszerzési eljárások lefolytatásához kapcsolódó ellenőrzések esetében a párhuzamosságok, felesleges adminisztrációs terhek megszüntetését a valódi funkcióval nem járó ellenőrzések megszüntetésével kell kezdeni. Ebben a tekintetben ésszerű megoldás volt a 320/2015. Korm. rendelet szerinti központi ellenőrzési metódus megszüntetése, hiszen a közbeszerzési eljárásokat megindító hirdetmények előzetes ellenőrzését – jóval rövidebb határidő alatt – a

³⁶² A Bizottságnak útmutatója a tagállamok részére a 2014–2020-as programozási időszak irányítási ellenőrzései tekintetében, (EGESIF_14-0012_02 final); 21. old.

Közbeszerzési Hatóság is végzi, amelynek keretében a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzésére is lehetőség van. A Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzés továbbá az ajánlatkérők lényegesen szélesebb körét érinti, így az egységes jogértelmezés és jogalkalmazási gyakorlat is lényegesen hatékonyabban segíthető elő. A 320/2015. Korm. rendelet szerinti ellenőrzési metódus egyik komoly problémája az ún. hallgatási szabály alkalmazása volt, amely lehetőséget teremtett arra, hogy pont a problémás, közbeszerzési-jogi szempontból aggályos tartalmú hirdetések tényleges ellenőrzés nélkül kerüljenek „elengedésre”. Ugyancsak lényeges probléma volt, hogy a jogellenesen folytatott közbeszerzési eljárások esetében nem állt rendelkezésre valódi szankció.

A kutatásom eredményeként megállapítottam, hogy a közbeszerzési eljárásokat megindító felhívásokat tartalmazó és egyéb közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos hirdetések előzetes ellenőrzése tekintetében az Országgyűlés alá rendelt, ***független Közbeszerzési Hatóság által végzett hirdetésellenőrzésnek nincsen valódi alternatívája***, amelyet egyértelműen alátámasztanak a Hatóság által kezelt hirdetések számára, a Hatóság által a jogsértő tartalmú hirdetésekkel kapcsolatban küldött hiánypótlások számára, az ilyen hirdetésekkel összefüggésben megindított jogorvoslati eljárások számára, illetve a jogorvoslati eljárások során kiszabott bírság összegére vonatkozó adatok, amelyeket jelen értekezés 6. fejezet 6.4.1. pontjában részletesen is ismertettem. Ha emellett figyelembe vesszük a Közbeszerzési Hatóság végzett, hirdetés nélküli tárgyalásos eljárások törvényességi ellenőrzésének jelen értekezés 6. fejezet 6.4.2. pontjában részletesen is ismertetett kiemelkedő eredményességét, álláspontom szerint ***nem férhet kétség ahhoz, hogy a Hatóság által végzett ellenőrzési tevékenységek fenntartása és megerősítése feltétlenül indokolt***. Azon túl, hogy a közbeszerzési eljárásokat megindító felhívásokkal, hirdetésekkel kapcsolatos jogsértések többsége kiszűrhető, a rendkívül rövid határidő alatt végzett ellenőrzés garantálja, hogy a közbeszerzési eljárások lefolytatása az ellenőrzés és annak metodikája miatt nem szenved késedelmet.

A Közbeszerzési Hatóságnak a fentiekben említett hirdetésellenőrzésre, illetve a hirdetés nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzésére vonatkozó tevékenységét az interjúk során az interjúalanyok is kifejezetten pozitívan ítélték meg. A 4. Interjúkérdésre adott válaszok alapján az interjúalanyok a Hatóság hirdetés nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzésére vonatkozó tevékenységét „elegendőnek” és „hatékonyak” ítélték, az 5. Interjúkérdésre adott válaszok alapján a Hatóság hirdetésellenőrzési tevékenységét „érthetőnek” és „megszilárdultnak” minősítették, amely a kiszámítható, biztonságos jogalkalmazás garanciája.

Mindezzel összefüggésben ehelyütt kiemelem Glavanits Judit korábban már hivatkozott tanulmányát (Glavanits 2021.), amelyben a szerző az egységes, Közbeszerzési Hatóság által gyakorolt ellenőrzési hatáskör-telepítési megoldást tartja támogatandónak, valamint utalni kívánok az európai uniós példák vizsgálata alapján azokra a tagállami példákra (Szlovákia, Csehország), amelyek esetében a közbeszerzési intézményrendszer központi eleme egy a kormányzattól független hatóság. A Glavanits által leírtakat, egyben az általam felállított 2. hipotézist egyértelműen alátámasztották a kutatásom során lefolytatott interjúk alkalmával a 2. Interjúkérdésre adott válaszok is, amelyek szerint – amint azt a 4. fejezet 4.3.1.2. pontjában ugyancsak részletesen bemutattam – az interjúalanyok meglátása szerint „egy szerv elegendő” lenne, és „minden hatáskört egy szervezethez kellene telepíteni”, „koncentrálva a feladatokat”. Mindezt alátámasztották a kérdőíves felmérés eredményei is. A kérdőíveket kitöltő válaszadók mind a 2017. évi felmérések (az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017, valamint az Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017), mind a 2022. évi felmérés során kifejezetten kívánatosnak tartották egy egységes ellenőrző szerv létrehozását.

Az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések szabályosságának ellenőrzése uniós kötelezettség. A fentiekben már említett EGESIF_14-0012_02 final útmutató rögzíti: *„A közbeszerzéssel kapcsolatos ellenőrzések során biztosítani kell az uniós közbeszerzési szabályok és a kapcsolódó nemzeti szabályok betartását, valamint, hogy az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a szabad mozgás és a verseny elvének az egész eljárás során megvalósuló tiszteletben tartását. Az ellenőrzéseket az adott eljárás lezajlása után a lehető legkorábban el kell végezni, mivel későbbi szakaszban a korrekciós intézkedés megtétele gyakran nehézkes.”* Mindezek alapján ***az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetében az eljárások szabályos lefolytatásának ellenőrzését el kell végezni, méghozzá az eljárás lefolytatását követően a lehető legrövidebb időn belül. Az ellenőrző szervezetekre vonatkozó jogszabályi környezetnek, illetve a szervezetek gyakorlatának jelen értekezésben bemutatott jellemzői alapján megállapítottam, hogy mindez az utóellenőrzés,³⁶³ vagy utólagos ellenőrzés³⁶⁴ bevezetésének indokoltságára enged következtetni.*** Ilyen típusú ellenőrzést az irányító hatóságok egyébként jelenleg is végeznek, így ennek a módszernek az általánosságát nem lenne ismeretlen a hazai közbeszerzési jogalkalmazásban.

³⁶³ *Utóellenőrzésről* beszélünk akkor, amikor a közbeszerzési eljárás szabályos lefolytatásának ellenőrzése az eljárás dokumentumai alapján az eljárást lezáró döntés kihirdetése előtt történik.

³⁶⁴ *Utólagos ellenőrzésről* beszélünk akkor, amikor a közbeszerzési eljárás szabályos lefolytatásának ellenőrzése az eljárás dokumentumai alapján az eljárást lezáró döntés kihirdetését és az eljárás lezárását követően történik.

Az ellenőrző szervezetek gyakorlatának vizsgálata alapján megállapítottam továbbá, hogy az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetében az ellenőrzésnek mindezekén túl alapvetően azokra a követelményekre kellene csak kiterjednie, amelyek figyelmen kívül hagyása, vagy megsértése az uniós forrás elvesztésének kockázatát hordozza magában. E kötelezettségek, illetve az ezek megsértését előidéző szabálytalanságok, valamint a Bizottság szervezetei által alkalmazott szankciók – az ún. korrekciós tételek – tekintetében pontos iránymutatást ad az *Európai Bizottságnak az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról szóló, 2019. május 14-i határozata* (C (2019) 3452 final). Álláspontom szerint az ellenőrzési tevékenységnek alapvetően az ezen dokumentumban meghatározott szabálytalanságokra és közbeszerzési jogsértésekre kellene koncentrálnia. Az egyéb, az eljárás eredményét nem befolyásoló szabálytalanságok tekintetében a szigorú ellenőrzés indokolatlannak és szükségtelennek tűnik, amely növeli az adminisztrációs terheket, egyben mind az ellenőrzés, mind az ellenőrzött közbeszerzés megvalósulásának időbeli elhúzóását idézi elő.

Ad c) A 3. hipotézis igazolása:

Hipotézis 3.

A különböző ellenőrző szervezetek ugyanazon jog- és ténykérdésekben ellentétes megállapításokra jutnak, amely kiszámíthatatlanságot eredményez és bizonytalanná teszi a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok alkalmazását. Egy a központi közigazgatástól független, a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezését biztosító szervezet hatékonyabban járulna hozzá a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásához.

Amint az az ellenőrzési rendszerben működő intézmények tevékenységének részletesen vizsgálata és bemutatása alapján egyértelműen megállapítható volt, az egyes intézményrendszeri szereplők jogosultak közbeszerzési-jogi kérdésekben, a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatása tekintetében döntéseket hozni. Ezekkel kapcsolatban egyes intézményrendszeri szereplők számára kötelező a – közbeszerzési jogsértések megítélése tekintetében egyébként kizárólagos hatáskörrel rendelkező – Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulni (például a Közbeszerzési Hatóság), míg más szereplők esetében ez opcionális, vagy ha kötelező is lenne, az adott intézményrendszeri szereplő nem tesz eleget ezen kötelezettségének (például egyes irányító hatóságok). Ez a probléma még súlyosabb, ha 256/2021. (V. 18.) Korm.

rendelet közbeszerzések ellenőrzésére vonatkozó előírásait vizsgáljuk meg, amelyek szerint az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző intézményrendszeri szereplők már nem is a közbeszerzések jogszabályi megfelelőségét, szabályosságát vizsgálják, hanem „közbeszerzési elszámolhatósági akadályokat”, amelyek esetében nemcsak a jogszabályi definíció, hanem a jogorvoslati lehetőség is hiányzik a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának kiiktatása miatt.³⁶⁵ A közbeszerzések ellenőrzését végző intézményrendszer hatékony működésének biztosításához ezzel pont ellentétes folyamatokra lenne szükség: ***a közbeszerzési ellenőrzési tevékenységet végző szervezetek számának csökkentése, valamint az egyes ellenőrzési tevékenységeknek a fentiekben kifejtettek szerinti, olyan rendszerbe történő integrálása, amelyben az egyes tevékenységek egymást kiegészítő jelleggel működnek, értelemszerűen a közbeszerzési szabályok eltérő értelmezéséből eredő problémák előfordulásának csökkenését is eredményezné.***

Az ellenőrzési rendszer fentiekben írtak szerinti átalakításával, a funkcióatlan ellenőrzési mechanizmus megszüntetésével, az utó-, illetve utólagos ellenőrzési metodika előtérbe helyezésével, és a célzott, uniós szempontokra koncentrált ellenőrzési szempontok alkalmazásával az uniós közbeszerzésekhez kapcsolódó ellenőrzési mechanizmus időtartama lényegesen redukálható. A Közbeszerzési Hatóság által végzett előzetes hirdetményellenőrzés, valamint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások előzetes törvényességi ellenőrzésének hangsúlyozásával kiküszöbölhető az az ellenőrzési rendszert érintő legfontosabb kritika, hogy az ellenőrzés – annak lassúsága miatt – gátolja, akadályozza a közbeszerzési eljárások lefolytatását. Mindehhez kapcsolódóan ***kiemelkedően fontos végezetül az egységes jogorvoslati fórum biztosítása.*** A gyakorlat ismeretében a jogbiztonság szempontjából alapvetően nem az jelenti a legfőbb problémát, hogy az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző intézményrendszeri szereplők önállóan jogosultak döntéseket hozni a közbeszerzések jogszerűsége tekintetében, hanem az, ha az egyes intézményrendszeri szereplők döntése ellen nincsen lehetőség jogorvoslatra, illetve az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző intézményrendszeri szereplők – bár annak jogszabályi lehetősége biztosított – nem fordulnak a kizárólagos hatáskörrel rendelkező – és kvázi bírósággént eljáró, vagy Dezső Attila álláspontját elfogadva egyértelműen bíróságnak minősülő (Dezső, 2016.) – Közbeszerzési Döntőbizottsághoz a közbeszerzési eljárások lefolytatásával kapcsolatos szabálytalanságok megítélése céljából. Pedig a jogbiztonság megteremtése érdekében éppen

³⁶⁵ 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet IX. fejezet

arra lenne szükség, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos vitás kérdésekben az érintett felek a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhassanak és forduljanak is. A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati tevékenysége, jogértelmezése (amelyre kvázi bíróságként egyértelműen jogosult), illetve az általa hozott határozatok magas szakmai színvonala képes az egységes jogértelmezés biztosítására a közbeszerzési gyakorlatban. Ha pedig ezzel összefüggésben figyelembe vesszük, hogy – amint azt a 6. fejezet 6.4.4.5. pontjában részletesen ismertetett, a Döntőbizottság tevékenységére vonatkozó statisztikai adatok körében is kiemelt – a Döntőbizottság határozatainak átlagosan alig több mint tíz százalékát támadják meg bíróság előtt, illetve hogy a bíróság előtt megtámadott határozatok felülvizsgálata iránti perek több mint kilencven százalékát a Döntőbizottság a bíróság előtt megnyeri, akkor álláspontom szerint egyértelműen megállapítható, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezését biztosító szervezetnek a Közbeszerzési Döntőbizottságnak kell lennie. Mindezt alátámasztották a kérdőíves felmérés eredményei is.

Ezzel összefüggésben, a fentiek szerinti álláspontom megerősítéseként és a hipotézis alátámasztásaként kívánok továbbá utalni az Európai Bizottságnak az Európai Parlament és a Tanács részér készített, a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről szóló jelentésére, amely szerint *„Az értékelés bebizonyította, hogy azok a rendszerek, amelyekben első fokon a rendes bíróságok helyett a közigazgatási jogorvoslati szervek biztosítják a jogi védelmet a közbeszerzési eljárásokban, sokkal hatékonyabbak az eljárások (idő)tartamát és az igazságszolgáltatás színvonalát tekintve is.”*³⁶⁶

9.2. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA

A kutatás eredményei a közbeszerzési jogi gyakorlatban, valamint a központi közigazgatás közbeszerzési eljárásokat ellenőrző szervezeteinek megreformálása során közvetlenül is hasznosíthatók. A rendszernek a kutatás eredményei alapul vételével történő át-/kialakítása során az ellenőrzési tevékenység hatékonysága, ezzel együtt a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásának aránya növelhető lenne, amely egyúttal hozzájárulna az uniós forrásvesztés csökkentéséhez, valamint a központi költségvetés károsítását jelentő veszélyek

³⁶⁶ A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről, 10. old.

csökkentéséhez, amely viszont összességében a közbeszerzések megvalósításának hatékonyságát is javítaná.

Az a körülmény, hogy a többszintű, szétaprózott, gyakorta párhuzamos hatáskörökkel rendelkező szereplőket felölelő ellenőrzési rendszer racionalizálásával csökkennek az adminisztrációs terhek, és gyorsul az ellenőrzési folyamat, aligha igényel magyarázatot. Emellett, már önmagában az a körülmény, hogy a párhuzamos ellenőrzések megszüntetésével felszabaduló munkaerőt át lehet irányítani más érdemi ellenőrzési tevékenységek elvégzésére, azaz több munkaerő áll rendelkezésre egységnyi ellenőrzési feladat ellátására, egyértelműen az ellenőrzési folyamat gyorsulását eredményez(het)i.

A magam részéről nélkülözhetetlennek tartom a fentiek mellett a jogorvoslati fórum kizárólagosságának, illetve tevékenységének megerősítését. A jogorvoslati fórum, a kvázi bírósággént eljáró Közbeszerzési Döntőbizottság közbeszerzési jogsértések megítélése tekintetében fennálló kizárólagos hatáskörének tiszteletben tartása, az ellenőrzéseket végző szervezetek által feltárt – vélt, vagy valós – közbeszerzési jogsértések kötelező Döntőbizottság elé terjesztése nélkül az egységes jogalkalmazás követelménye nem valósítható meg, illetve a jogbiztonság igénye nem érhető el a közbeszerzési jogterületen. Ennek megvalósítása azonban a jelenlegi jogszabályi környezetben még ró feladatokat jogalkotóra, hiszen – amint arra az intézményi struktúra bemutatása körében is kitértem – a vonatkozó jogalkotás éppen ezzel ellentétes irányban indult el. Ennek hátrányos következményeit, illetve azok bekövetkezésének lehetőségét már most jól lehet látni, annak ellenére, hogy a 2021-2027-es programozási időszak közbeszerzési eljárásai érdemben még nem indultak el. Nagyon vigyáznunk kell azonban arra, nehogy ezek a problémák csak akkor tudatosuljanak, amikor már javában benne vagyunk a nagy nehézségek árán megszerzett európai uniós források felhasználásában, és a fentiek szerint javasolt változtatásokat csak szükségtelen veszteségek vállalása mellett kell, illetve lehet elvégezni.

Mindezeket túl a kutatás eredményei a jövőben legalább további kettő területen is hasznosíthatók, illetve a kutatás eredményei alapján akár további kutatások is kezdeményezhetők, úgymint:

- a) a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatása és a közbeszerzési korrupció kapcsolata – szabályosan lefolytatott közbeszerzési eljárások esetében hogyan merülhet fel a korrupció lehetősége, illetve elkövetési módok vizsgálata;
- b) a 2014-2020-as európai uniós támogatási időszak után, alapvetően a 2021-2027-es uniós programozási időszakban mennyiben használható fel a közbeszerzési ellenőrzési rendszer a hazai ipar és a hazai vállalkozások támogatására a XX. század elején bevezetett szabályok mintájára, figyelemmel arra is, hogy Magyarország az Európai Unió tagja, ahol az uniós tagállamok gazdasági szereplői számára a közbeszerzési eljárásokban nemzeti elbánást kell nyújtani.

10. ÖSSZEFOGLALÁS

A közbeszerzési jog területe a legújabb jog-, és tudományterületek egyikének tekinthető, azonban előzményei lényegesen korábban fellelhetők a magyar közigazgatási jogtörténetben. A közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek elköltése, az állami közmegrendelések, a közszállítási szerződések szigorú szabályozása és ellenőrzése már jóval a modern kori közbeszerzések előtt megjelentek Hazánkban, a gazdaságpolitika irányítói pedig mindig is igyekeztek a közszállításokat céljaik szolgálatába állítani. Ennek köszönhetően a közbeszerzési, illetve közszállítási szerződések ellenőrzése általában része volt közbeszerzési intézményrendszernek.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk azonban lényegesen megváltoztatta a közbeszerzések ellenőrzésének célját és tartalmát. Míg a XX. század elején az ellenőrzések célja a hazai ipar támogatása érdekében annak biztosítása volt, hogy a közszállítások során a szerződéseket hazai alapanyagok felhasználásával, magyar munkavállalók alkalmazásával, magyar cégek teljesítsék, addig Hazánk uniós csatlakozását követően az ellenőrzése célja és tartalma megváltozott. Már nem a hazai ipar és a hazai vállalkozások védelme volt a fő cél – amely az európai uniós közös piacon, ahol a tőke, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása értelmében az európai uniós vállalkozások számára teljes körű esélyegyenlőséget és egyenlő elbánást kell biztosítani –, hanem a verseny tisztasága, a közbeszerzések átláthatósága, és mindehhez kapcsolódóan az uniós vállalkozások számára nyitott, egyelő elbánást és esélyegyenlőséget biztosító közbeszerzési rendszer létrehozása, különös figyelemmel az Európai Unióból érkező igen jelentős mértékű finanszírozási források felhasználására.

Ez a folyamat tetten érhető az uniós közbeszerzési szabályozás és ellenőrzés fokozatos szigorodásában, a rendeleti szintű szabályozók megjelenésében és nem utolsósorban az uniós források felhasználásának szigorodó ellenőrzési mechanizmusai tekintetében is.

Mindez nagyban hozzájárult a közbeszerzési jog rendszerváltást követő gyors fejlődéséhez és egyre inkább önálló jogterületté fejlődéséhez. Értekezésemben ezzel összefüggésben megállapítottam, hogy a közbeszerzési jog bár sok jogági tulajdonsággal rendelkezik, önálló

jogágként mégsem azonosítható, tekintettel arra, hogy az ehhez szükséges feltételek fennállása maradéktalanul nem állapítható meg. Pfeffer Zsolt állásponját elfogadva a közbeszerzési jog *relatív önállóságot élvező jogterületként* értelmezhető (Pfeffer, 2015.), amely számos más jogággal és jogterülettel áll nagyon szoros kapcsolatban. Mindezek alapján a közbeszerzési jogot olyan vegyes jellegű jogterületnek tekintem, amelyben a közjogi elemek dominálnak.

Értekezésemben a fentiek mellett a közbeszerzések gazdaságpolitikai jelentőségét is áttekintettem a mai, különböző válságok sújtotta időszakban. Ennek során megállapítottam, hogy a közbeszerzések gazdaságpolitikai jelentősége mindenhol kiemelkedő, és különösen az a jelenlegihez hasonló válsághelyzetekben. A nemzeti gazdaságpolitika és a gazdaságpolitika irányítói nem hagyhatják figyelmen kívül azt a hatalmas, gazdaságba áramló vagyontömeget, amelyet a közbeszerzések és a közbeszerzési piac jelent. Ez különösen a közelmúlt válságoktól terhelt időszakában volt különösen jól megfigyelhető, amikor a kormányok válságkezelő intézkedései jelentős mértékben befolyásolták a közbeszerzések volumenét és megoszlását, függetlenül az államok közötti földrajzi, kulturális, vagy a politikai berendezkedés szerinti különbségektől. Nem volt ez másként Hazánkban sem, ahol az általam ismertetett statisztikai adatok alátámasztják, hogy a közbeszerzési piac még a pandémia, illetve orosz-ukrán háborús krízis okozta válságidőszakban is stabil tudott maradni, kiszámítható bevételi forrást és megélhetést biztosítva számtalan magyar vállalkozásnak.

Mint azt a fentiekben említettem, a közbeszerzési jog vegyes jogterületnek tekinthető, így a közbeszerzések folyamata maga is ötvözi a magánjogi és a közjogi elemeket. Ebből adódóan a közbeszerzési ellenőrzés, mint olyan maga is egy sajátos ellenőrzési tevékenységnek tekinthető, amely *a)* szervezeti szempontból több közigazgatási szervnél koncentrálódik, amelyek *b)* eltérő tudományterületek jogforrásain nyugvó, *c)* eltérő eljárásrendi szabályok mentén, *d)* különböző szankciók alkalmazása mellett különböző típusú ellenőrzések halmaza.

Értekezésemben bemutattam azokat az általános szabályokat, amelyek a közbeszerzési ellenőrzési rendszer összetettségét szervezeti és eljárási értelemben részleteiben is szemléltetik. Ahogyan azt láttuk, a hazai közbeszerzési rendszerben elkülönülnek egymástól a hazai és az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési szabályai, a közpénzügyi ellenőrzési szervezetrendszer egyes szerveinek ellenőrzése és nem utolsósorban a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési mechanizmusai. Szervezeti értelemben így egy rendkívül bonyolult, eltérő mélységű és jellegű ellenőrzési hatáskörrel felruházott szervezetrendszerrel van szó, amely

mellé versengő hatáskörű, párhuzamos ellenőrzési eljárási cselekmények párosulnak, amelyek tovább bonyolítják az egyébként sem könnyen átlátható közbeszerzési fórumrendszer intézkedési lehetőségeit. Ehhez hozzájárul még az is, hogy egyes ellenőrzési mechanizmusok egyes eljárási cselekményei között kevés az átjárhatóság (így például elképzelhető a többszörös bizonyítás szükségessége). Hasonlóképpen problémaként azonosítottam az egyes ellenőrzéseket lezáró aktusok jogi jellegét is, hiszen általában az adott ellenőrzést tanúsító okirat csak az adott ellenőrzési-mód tekintetében bír kötőerővel és többnyire nem jelenti azt, hogy az ott megállapított, tanúsított szabályosság vagy szabálytalanság egy másik ellenőrzési eljárásban (pl. a Döntőbizottság előtt) mentesítene bármilyen jogkövetkezmény alkalmazása alól.

Értekezésemben ennek a bonyolult ellenőrző és monitoring rendszernek a bemutatását, hatékonysági vizsgálatát, valamint annak elemzését tűztem ki célul, hogy az ellenőrzési rendszer működése során kialakult és a rendszer működését terhelő, illetve a közbeszerzések hatékony megvalósítását akadályozó tényezők feltárásával egy olyan rendszerre tegyek javaslatot, amely garantálni tudja az uniós forrásfelhasználás alapvető követelményét jelentő szabályosság érvényre juttatását, azzal, hogy a felesleges, adminisztrációs és bürokratikus terhet jelentő ellenőrzési mechanizmusok kiiktatásával a közbeszerzések hatékony megvalósítását is garantálni tudja.

Az általam lefolytatott kutatás alapján megállapítottam, hogy a hazai közbeszerzési intézményrendszer, a hazai közbeszerzések ellenőrzésére irányuló tevékenység igen sokrétű. Ez azonban egyben azt is jelenti, hogy van lehetőség az egyszerűsítésre, ésszerűsítésre, adminisztrációs és bürokratikus terhek lebontására. Ennek körében különösen hangsúlyozandó, hogy az átalakítási folyamatnak annak az alapvető tételnek a rögzítésével kell kezdődnie, hogy tudatosítjuk, a közbeszerzési eljárás nem egy önmagáért való jogi folyamat, hanem egy eszköz a közbeszerzési eljárásra kötelezett szervezetek, az ajánlatkérők kezében, amelynek – természetesen a verseny tisztasága és az esélyegyenlőség elveinek érvényesülése mellett – fő funkciója az, hogy biztosítsa az ajánlatkérő állami- és önkormányzati szervezetek mindennapi működéséhez szükséges feltételek rendelkezésre állását.

A közbeszerzések ellenőrzése tekintetében a megfelelő megoldásra a rendszerben való gondolkodás vezet. Ebben a tekintetben álláspontom szerint csak olyan rendszer lehet sikeres

és eredményes működésű, ahol az egyes intézményi szereplők által végzett tevékenységek egymást kiegészítő, támogató jellegűek.

Végül hangsúlyozni kell, hogy a közbeszerzések, vagy a korábbi elnevezéssel a közszállítások koordinációja mindenkor az állami gazdaságpolitikai részét kell, hogy képezze, amelynek fontos eleme, hogy a hazai ajánlatkérők által lefolytatott közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződéseket elsősorban a hazai – lehetőleg kis- és közepes – vállalkozásoknak kell teljesíteniük. Bár az európai uniós jogi környezetben a hazai vállalkozások közvetlen támogatása nem megengedett, a jövőbeli kodifikáció során mindenképpen érdemes a régi idők szabályait is előásni és leporolni, mert azokból sok jó megoldás és ötlet meríthető. Ha más nem, akkor annyi mindenesetre bizonyosan, hogy a sokszor a mainál jóval egyszerűbb szabályok hatékonyabb beszerzési lehetőségeket biztosítottak, amelyet az újabb kodifikáció során is érdemes szem előtt tartani.

FELHASZNÁLT IRODALOM

FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

ÁDÁM Antal: *A közigazgatás alkotmányos ellenőrzése*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.

ARIA, Massimo, CUCCURULLO, Corrado: *bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis*. In. *Journal of informetrics*, 2017. 11(4), 959-975.

AUER Ádám: *Versengő közérdekek a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán*. In. *Pro Publico Bono–Public Administration*, 2018. 6. évf. 4. sz. p. 4–25.

BABBIE, Earl: *The practice of social research*. 13th Ed. Cengage Learning, Wadsworth, 2013.

BÁGER Gusztáv, LENTNER, Csaba: *Államháztartás gazdálkodás alapelvei*. Budapest: NKE, 2017.

BÁGER Gusztáv: *Korrupciós kockázatok a közigazgatásban*. In. *Pénzügyi Szemle*, 2011. 1. sz. p. 43-56.

BAKA András: *Az Európai Emberi Jogi Bíróság szervezete és működése. A jogvédelem közigazgatási vonatkozásai*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest. Unió, 1996.

BAKOS Balázs: *A Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrzési tevékenysége*. In. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2019. 1. évf. 6. sz. <https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/szam/20190614/a-kozbeszerzesi-hatosag-szerzodes-ellenorzesi-tevekenysege/> (A letöltés időpontja: 2019. szeptember 10.)

BEÉR János (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. 1956/1957. tanév levelező tagozat II. évfolyamának hallgatói részére. Kézirat. Budapest: Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1956-1957.

BEÉR János (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Kézirat*. Budapest: Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1954.

BEÉR János, id. MARTONYI János, MÁRTONFFY Károly, SZAMEL Lajos: *Államigazgatási jog I. Egyetemi jegyzet*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1951.

- BEÉR János: *A magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest: Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, 1953.
- BEÉR János: *Magyar államigazgatási jog. Kézirat.* Budapest: Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, 1954.
- BENCZE Bálint: *A közbeszerzési szerződések érvénytelensége és az ezzel összefüggő polgári jogi igények érvényesítése / aktuális dilemmák.* In. *Közbeszerzési Értesítő Plusz.* 2019. 1. évf. 2. sz. p. 45-54.
- BERÉNYI Sándor, MARTONYI János, SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest: Tankönyvkiadó, 1978.
- BODÁNSZKY Nikolett: *A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében.* In. *Közbeszerzési Szemle* 2018. 3. szám. p. 37-48.
- BONCZ Imre: *Kutatásmódszertani alapismeretek.* Pécs: Pécsi Tudományegyetem Egészségtudományi Kar. 2015. p. 5-67.
- BOROS Anita (szerk.): *A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés eszközei.* Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem. 2019. <https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/A%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20jogv%C3%A9delem%20%C3%A9s%20jog%C3%A9rv%C3%A9nyes%C3%ADt%C3%A1s%20alapint%C3%A9zm%C3%A9nyei%20-%20Tank%C3%B6nyv.pdf> (A letöltés időpontja: 2020. március 16.)
- BOROS Anita, COURRIER Anne Elisabeth, KRISTÓ Katalin, TEMESI, István: *Versenyképesség és közigazgatás.* TM 70. sz. műhelytanulmány. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet, Versenyképesség Kutató Központ. 2012.
- BOROS Anita, KOVÁCS László: *A hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer átfogó értékelése.* *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017. 3. sz. p. 26-47.
- BOROS Anita, TÁTRAI Tünde: *Közbeszerzés kommentár.* Budapest: Complex. 2011.
- BOROS Anita, TÁTRAI Tünde: *Közbeszerzés.* Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.
- BOROS Anita: *A közbeszerzések alapintézményei.* Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem. 2019. ISBN 978-963-498-157-2
- BOROS Anita: *A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakasza, mint speciális közigazgatási hatósági eljárás – avagy milyen szabályok alkalmazhatók a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során? (I. rész).* In. *Közbeszerzési Szemle*, 2012. 5. sz. p. 42-52.
- BOROS Anita: *A megfelelőség ellenőrzésének egyes kérdései az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében.* In. *Pénzügyi Szemle.* 2019. 4. sz. p. 570-584.

- BOROS Anita: *A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai.*; In: Új Magyar Közigazgatás. 2012. 3. sz. p. 2-15.
- BOROS Anita: *Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelés (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében.* In: Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás. 2019. 2. sz. p. 4-27.
- BOROS Anita: *Közigazgatási vagy közigazgatási hatósági ügy?* In: Közigazgatás a gyakorlatban. 2011. 1. évf. 11. sz. p. 8-9.
- BOROS Anita: *A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása és a közbeszerzési tárgyú perek.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem-Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2021.
- BOVIS, Christopher (ed.): *Research Handbook on EU Public Procurement Law.* United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2016. ISBN: 9781781953259
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts. (A közbeszerzési törvény reformjának sarokkövei) 2015. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-zur-reform-des-vergaberechts.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (A letöltés időpontja: 2020. február 23.)
- BRAUN, Virginia, CLARKE, Victoria: *Using thematic analysis in psychology.* Qualitative research in psychology, 2006, 3.2: 77-101.
- CAVACINI, Antonio: *What is the best database for computer science journal articles?;* Scientometrics, 2015. 102(3), 2059-2071.
- CMS Legal Services. Public Procurement Guide. 2019. <https://cms.law/en/prt/publication/cms-public-procurement-guide> (A letöltés időpontja: 2020. június 1.)
- COHEN, Allan R., FINK, Stephen L., GADON, Herman, WILLITS, Robin D.: *Effective Behavior in Organisations. Cases, Concepts, and Student Experiences.* Boston: Richard D. Irwin Publishing, 1992.
- CONCHA Gyöző: *Politika II. Közigazgatástan.* Budapest: Grill Károly, 1905.
- CRONIN, Patricia, RYAN, Frances, COUGHLAN, Michael: *Undertaking a literature review: a step-by-step approach.* British journal of nursing, 2008. 17(1), 38-43.
- Developing Administrative Capacity for Public Procurement in Slovak Republic – Training Action Plan For 2016-2019. 2017. <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/capacity-public-procurement-slovak-republic-training.pdf> (A letöltés időpontja: 2020. január 2.)
- Development and implementation of a national e-procurement strategy for the Slovak Republic; OECD. 2017. https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/1275_slovakia-eprocurement-strategy_en.pdf (A letöltés időpontja: 2020. február 25.)

DEZSŐ Attila (szerk.): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer Kft. 2016.

DEZSŐ Attila (szerk.): *Nagykommentár a közbeszerzési törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer Kft. 2021.

DEZSŐ Attila: *EU versenypolitika, állami támogatási politika és közbeszerzés*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2017.

DOMOKOS László, PULAY Gyula, PÁLYI Katalin, NÉMETH Erzsébet, MÉSZÁROS, Leila: *A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz*. Budapest: Állami Számvevőszék. 2016.

DORMÁN István Zoltán: *A költségvetési rend szerint gazdálkodók tervezési feladatai és gazdálkodásuk főbb jellemzői, követelményei. – A költségvetés tervezése és a költségvetés véleményezését megalapozó ÁSZ ellenőrzés módszertana*. In. LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartás II*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2015.

DRIJBER, Berend Jan, STERGIOU, Hélène: *Public procurement law and internal market law*. *Common market law review*. 2009. 46. évf. 3. sz. p. 805.

ESTERMANN, Thomas, KUPRIYANOVA, Veronika: *A comparative analysis of public procurement frameworks and practices in universities in Portugal and selected EU member states; European University Association*. 2018.
https://eua.eu/downloads/publications/eua%20public%20procurement%20report_final_28.11.2018.pdf (A letöltés időpontja: 2020. augusztus 26.)

European Commission. *National review systems in the area of public procurement- 2019*.
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/33983> (A letöltés időpontja: 2020. február 10)

European Commission. *Study on administrative capacity of the EU. Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*. 2016.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1> (A letöltés időpontja: 2020. február 25.)

FAYOL, Henri: *Ipari és általános vezetés. Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1984.

FAZEKAS Marianna: *Irányítás, felügyelet, ellenőrzés. – Az ellenőrzés*. In. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I. A közigazgatásról általában. A közigazgatási szervezeti jog. Közszerológati jog*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

FAZEKASNÉ Pál Emese: *Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből*. In. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 3. sz. 2018. p. 4-21.

FERENCZ Adrienn: *dr. Puskás Sándor – Orvosolt közbeszerzések*. Jogi Fórum. 2020 <https://www.jogiforum.hu/interju/186> (A letöltés időpontja: 2020. március 29.)

FICZERE Lajos: *A kormányzati döntések előkészítésének, végrehajtásának, és ellenőrzésének kérdései*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.

FRIBICZER Gabriella (szerk.): *Közbeszerzés*. Budapest: KJK-KERSZÖV Kiadó, 2004.

GHERGHINA, Simona: *Difficult decisions: the limits of choice by contracting authorities when awarding concession contracts*. In. Rom. Public-Private Partnership Law Review, 2015. 14. sz. p. 23.

GLAVANITS, Judit: *Közbeszerzés a 21. század szolgálatában*. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2021.

GNEIST, Rudolf: *Verwaltung Justiz Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen Und Kreisordnungen in Preußen*. Berlin: Julius Springer, 1869.

GONDA Marietta, VARGA Ágnes, VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: *Közbeszerzés az Európai Unióban*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2022.

GRAELLS, Albert Sánchez: *Public procurement and the EU competition rules*. London: Bloomsbury Publishing, 2015.

GREGÓCZKI Etelka, Barna Orsolya, Kovács László, Kugler Tibor, Puskás Sándor: *Közbeszerzési jogsértések elkerülése*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 2018.

GYULAI-SCHMIDT Andrea: *Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben*. In. Pázmány Law Working Papers, 2014. 13. sz. p. 1-19.

HALKOVICS László: *A közszállítás szerepe a magyar ipar fejlődésében*. In. Statisztikai Szemle. 1998. 76. évf. 7-8. sz. p. 625-648.

HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2002.

HUBAI Ágnes, TÁTRAI Tünde (szerk.): *A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 2019. https://www.mhk.hu/files/Kbt%20kommnet%C3%A1r_1_20170213.pdf (A letöltés időpontja: 2019. október 7.)

IBAÑEZ, Alberto J. Gil: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása, a nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Budapest: Osiris. 2000.

id. MARTONYI János: *Ellenőrzés az államigazgatásban*. In. BERÉNYI Sándor, id. MARTONYI János, SZAMEL Lajos, SZATMÁRI Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1966.

id. MARTONYI János: *Ellenőrzés az államigazgatásban*. In. BERÉNYI Sándor, id. MARTONYI János, SZAMEL Lajos, SZATMÁRI Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1971.

IVANCSICS Imre: *Ellenőrzés az államigazgatásban*. In. BERÉNYI Sándor, SZAMEL Lajos, BARACZKA Róbertné, IVANCSICS Imre: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: BM Tankönyvkiadó, 1984.

JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzés szabályozásának főbb változásai az új közbeszerzési törvény tükrében*. In. *Polgári Szemle*. 2012. 7. évf. 5-6. sz. p. 274-288.

JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzésekről másképpen*. Szeged: Lectum Kiadó, 2014.

JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzési szerződés főbb jellemzői és a vonatkozó szabályozás új irányai*. In. STIPTA, István (szerk.): *Collegium Doctorum Konferencia*. Miskolc: Bíbor Kiadó. 2012. p. 404.

JUHÁSZ Ágnes: *Közbeszerzés a versenyjog határán*. In. *Miskolci Jogi Szemle*, 2010. 5. évf. 2. sz. p. 135-155.

JUHÁSZ, Ágnes. *A közbeszerzési jogsértésekre alapított kártérítési igények*. In. *Pro Futuro*, 2017, 7. évf. 2. sz. p. 11-30.

KAHL, Wolfgang: *Die Staatsaufsicht. Entstehung, Wandel, Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000.

KALTENBACH Jenő: *A felügyelet intézménye a közigazgatásban*. In. *Jogtudományi Közlöny*, 1988. 43. évf. 3. sz. p. 125-137.

KALTENBACH Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged: Universum, 1991.

KALTENBACH Jenő: *Ellenőrzés a közigazgatás rendszerében*. In. FAZEKAS Marianna, FICZERE Lajos: *Magyar közigazgatási jog általános rész*. Budapest: Osiris, 2002.

KALTENBACH Jenő: *Ellenőrzés a közigazgatás rendszerében*. In. FAZEKAS Marianna, FICZERE Lajos: *Magyar közigazgatási jog általános rész*. Budapest: Osiris, 2006

KALTENBACH Jenő: *Ellenőrzés a közigazgatás rendszerében*. In. FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog általános rész*. Budapest: Osiris, 1998.

- KALTENBECH Jenő: *Az ombudsman szerepe a közigazgatás ellenőrzésében*. In. Fogarasi József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.
- KÉRI, Zoltán, VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: *A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés, annak teljesítése, módosítása*. Budapest: Nemzeti Közszerzési Egyetem; Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 2022.
- KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás szabályainak korszerűsítése*. In. *Állam- és Igazgatás* 1980. 30. évf. 8. sz. p. 718-723.
- KISS Sándor: *A szakszervezet szerepe a közigazgatás ellenőrzésében*. In. Fogarasi József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.
- KOI Gyula: *Concha Győző elmélete a hatalommegosztásról*. In. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018. 3. sz. p. 168–187.
- KOLLÁTH György: *A közigazgatás ellenőrzése a civil társadalom által*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.
- KOZLOV, Jurij Mihajlovics: *Szovjetszkoje adminisztrativnoje pravo*. Moszkva: Juridiceszkaja Literatura, 1973.
- KRISTON Kinga: *A közbeszerzések ellenőrzése I*. In. *Közbeszerzési Szemle*. 2016. 4. sz. <http://uj.jogtar.hu> (A letöltés időpontja: 2019. október 15.)
- KRISTON Kinga: *A közbeszerzések ellenőrzése II*. In. *Közbeszerzési Szemle*. 2016. 5. sz. <http://uj.jogtar.hu> (A letöltés időpontja: 2019. október 20.)
- KRISTON Kinga: *A közbeszerzések ellenőrzése IV*. In. *Közbeszerzési Szemle*. 2016. 12. sz. <http://uj.jogtar.hu> (A letöltés időpontja: 2019. október 20.)
- LAPSÁNSZKY András, BOROS Anita: *A közigazgatási jog gazdasági szerepköre*. 2021. In. JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)*, 2021.
- LEHOTA József: *Marketingkutató az agrárgazdaságban*. Budapest: Mezőgazda Lap- és Könyvkiadó Kft. 2001. p. 45-230.
- LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig*. Budapest: L'Harmattan. 2019.

- LENTNER Csaba: *Az államháztartás számviteli alapelveinek és kontrolrendszerének vázlatos bemutatása*. In. Zéman Zoltán (szerk.): *Évtizedek a számvitelben: Controller Info Tanulmánykötet*. Budapest: Copy & Consulting Kft. 2017. p. 165-174.
- LENTNER Csaba: *Az ellenőrzési rendszer*. In. Lentner Csaba: *Az önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest: Dialóg Campus. 2019.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, 2014.
- LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2016.
- LOMNICI Zoltán: *A közigazgatási bírósági határozatok felülvizsgálatának tapasztalata az 1991. évi XVI. törvény hatálybalépésétől napjainkig*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2009.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. Budapest, Párizs: OECD – MTA Jogtudományi Intézet, 2009.
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-Orac Kiadó, 2007.
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-Orac Kiadó, 2010.
- Luther GULICK: *Notes on the Theory of Organisation*. In. Luther GULICK, L. URWICK (szerk.): *Papers on the Science of Administration*. New York City: Institute of Public Administration, 1937.
- MADARÁSZ Tibor: *A hierarchikus igazgatás (az irányítás). – Az ellenőrzési jog, mint az irányítás eszköze*. In. MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Kézirat. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1989.
- MADARÁSZ Tibor: *Hatósági ellenőrzés*. In. BERÉNYI Sándor (szerk.): *Államigazgatási jog általános rész*. Budapest: BM Kiadó, 1975.
- MAGYARY Zoltán: *Az ellenőrzés*. In. Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány*. Budapest: Studium, 1923.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése jogi rendje*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- MARCH, James G., SIMON, Herbert A.: *Organisations I*. New York City: Wiley and Sons, 1958.

- MASSIE, Joseph L.: *Management Theory*. In. BERTRAM Myron Gross (ed.): *The Managing of Organisations*. London: The Free Press of Glencoe, 1965.
- NAGY Ágnes: *Közbeszerzési aktualitások – Tájékoztató a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 92/2011. (XII. 30.) NFM rendeletről*. In. *Közbeszerzési Szemle*. 2012. 2. sz.
- NÉMETH Anita: *A közbeszerzési szerződések és az érvénytelenség*. In: FAZEKAS, Marianna (szerk.) *Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet : Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája*, (2012. április 20.) Budapest, Magyarország : ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (2012) 468 p. pp. 445-456. , 12 p.
- NÉMETH Erzsébet, VARGHA Bálint Tamás, PÁLYI Katalin Ágnes: *Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága*. In. *Pénzügyi Szemle*, 2019. 3. sz. p. 321-337.
- NYIKOS Györgyi, ROTTENBACHER Ádám, SOÓS Gábor, TAS Dávid, VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta, VELIKOVSKI László: *Beszerezések fejlesztési projekteknél*. Budapest: Nemzeti Közszerzési Egyetem. 2019.
- NYIKOS László: *Az Állami Számvevőszék alkotmányos helye és szerepe az ellenőrzés rendszerében*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.
- Office For The Protection Of Competition. Annual Report 2018. <https://www.uohs.cz/en/information-centre/annual-reports.html> (A letöltés időpontja: 2020. február 25.)
- OSZTOVITS András (szerk.): *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhez*. Budapest: Wolters Kluwer Kft. 2012.
- PAPANEK, Gábor: *Kutatás a közbeszerzési korrupcióról*. In. *Vezetéstudomány-Budapest Management Review*, 2010. 41. évf. 9. sz. p. 62-68.
- PAPP Tekla: *A közbeszerzési szerződés tipizálása*. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020, 2: (4) pp. 47-58.
- PARAHOO, Kader: *Nursing research: principles, process and issues*. London: Bloomsbury Publishing, 2014.
- PARNIANIFARD, Amir, AZFANIZAM, Ahmad, ARIFFIN, Mohd Khairol Anuar Mohd, ISMAIL, Mohd Idris Shah, ALE EBRAHIM, Nader (2018): *Recent developments in metamodel based robust black-box simulation optimization: An overview*. *Decision Science Letters*, 2018, 8(1), 17-44.
- PATAY Géza (szerk.): *Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 2016.

- PATYI András, KOI Gyula: *"A közigazgatás jósága egyéni életünk elsóra" gú követelménye.* Bevezető tanulmány és értékelés Egyed István *A magyar közigazgatási jog alaptanai* című munkájának újabb kiadásához. In. EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Koi Gyula és Patyi András bevezető tanulmányával. Budapest: Dialóg Campus, 2017.
- PATYI András: *A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy*. In. PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2012.
- PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II. kötet*. Dialóg Campus, 2012. ISBN 978-615-5764-84-4
- PETROV, Georgij Ivanovics: *Szovjet államigazgatási jog*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963.
- PFEFFER Zsolt: *A közbeszerzésekhez kapcsolódó költségekről*. In. *Pro Futuro*, 2012. 2. évf. 2. sz. p. 103-127.
- PFEFFER Zsolt: [Jogági, jogalkotási és jogforrási kérdések a közbeszerzési jogban](#). In. Kodifikáció. 2015. 1. sz. p. 63-80.
- POKOL Béla: *Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II*. Budapest: Századvég, 2005.
- Public Procurement in Germany. Strategic Dimensions for Well-being and Growth; OECD Public Governance Reviews. 2019. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1db30826-en/index.html?itemId=/content/publication/1db30826-en&mimeType=text/html> (A letöltés időpontja: 2020. január 3.)
- PULAY Gyula Zoltán, LUCZA Anikó: *Objective corruption risks–subjective controls*. In. *Pénzügyi Szemle*, 2018. 63. évf. 4. sz. p. 490.
- PULAY Gyula: *Etikus Közgazdaságtan*. In. *Pénzügyi Szemle*. 2020. 65. évf. különszám. p. 77-81.
- PULAY Gyula: *Preventing corruption by strengthening organisational integrity*. In. *Public Finance Quarterly*, 2014. 59. évf. 2. sz. p. 133.
- RÁCZ Attila: *A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája a közigazgatási hatósági ügyekben*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.
- REHN, Catharina, KRONMAN, Ulf, GORNITZKI, Carl, LARSSON, Agne, WADSKOG, Daniel: *Bibliometric handbook for Karolinska institutet*. Huddinge: Karolinska Institutet. 2008
- RENDON, Juanita M.: *Auditability in Procurement: An Analysis of DoD Contracting Professionals' Procurement Fraud Knowledge*. Acquisition Research Program. 2018.

- RENDON, Rene G., et al.: *Auditability in public procurement: An analysis of internal controls and fraud vulnerability*. In. *International Journal of Procurement Management*, 2015. 8. évf. 6. sz. p. 710-730.
- RÉNYI József: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere, különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletekre*. Budapest: Franklin, 1956.
- ROTHER, Edna Terezinha. *Systematic literature review X narrative review*. *Acta Paulista de Enfermagem*, 2007, 20: v-vi.
- SÁTORI János: *Az ügyészi törvényességi felügyelet szerepe a közigazgatásban*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.
- SNYDER, Hannah, WITTELL, Lars, GUSTAFSSON, Anders, FOMBELLE, Paul, KRISTENSSON, Per: *Identifying categories of service innovation: A review and synthesis of the literature*. *Journal of Business Research*, 2016. 69(7), 2401-2408.
- ŠUMPÍKOVÁ, Markéta, ĎURČEKOVÁ, Ina: *Transaction Costs, Outsourcing, and the Public Procurement Review Process in the Czech Republic and Slovakia*. In. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2019. 12. évf. 2. sz. <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/12/2/article-p233.xml> (A letöltés időpontja: 2020. február 25.)
- SUTYINSZKI Petra: *A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások törvényességi ellenőrzése*. In. *Közbeszerzési Szemle*, 2018. 5. sz. p. 38-46.
- SZABÓ Lajos: *Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének lehetőségei és korlátai*. In. FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest: Unió, 1996.
- SZENTPÉTERI István: *Az igazgatástudomány szervezélméleti alapjai*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1974.
- SZTUGYENYIKIN, Szemjon Szevasztinovics: *Szovjet államigazgatási jog*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1951.
- SZŰCS István: *A hatósági ellenőrzés eljárásjogi megítélése*. In. *Állam és Igazgatás*. 1982. 30. évf. 12. sz. p. 1088-1099.
- SZŰCS István: *Az államigazgatási ügyek fajtái – eljárástípusok*. In. *Állam és Igazgatás* 1972. 22. évf. 9. sz. p. 808-819.
- TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest: Szent István Társulat, 2010.
- TAN, Li H.: *An analysis of internal controls and procurement fraud deterrence*. Monterey Ca: Naval Postgraduate School. 2013.

- TARKÓ, Izabel Ágnes: *A közbeszerzési szerződések módosítása*. In. Debreceni Jogi Műhely, 2018. 15. évf. 1-2. sz. p. 57-62.
- TÁTRAI, Tünde: *A közbeszerzés jogi és hatékonysági aspektusai (The legal and efficiency aspects of public procurement)*. In. Vezetéstudomány-Budapest Management Review, 2010. 41.évf. 7-8. sz. p. 68-76.
- The Law Reviews; The Government Procurement Review; Edition 7.; Italy; 2019. <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-government-procurement-review-edition-7/1193598/italy> (A letöltés időpontja: 2020. január 22.)
- The Law Reviews; The Government Procurement Review; Edition 7.; Portugal. 2019. <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-government-procurement-review-edition-7/1193600/portugal> (A letöltés időpontja: 2020. január 22.)
- TÓTH István János, HAJDU Miklós: *Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések*. In. Társadalmi Riport, 2016. p. 33-53.
- TÖRÖK Ádám, GYÖRFFY Ágnes, HERNÁDI Ilona: *Közbeszerzés, piacműködés és az állam pénzügyi érdekek védelme*. In. Pénzügyi Szemle, 2007. 52. évf. 1. sz. p. 5-34.
- TRIEPEL, Heinrich: *Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Berlin: Julius Springer. 1917.
- Ulrich SCHEUNER, Roman SCHNUR, Jürgen SALZWEDEL, Martin BULLINGER: *Pressefreiheit. Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft. Aussprache zu dem Berichten in der Verhandlungen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer der Saarbrücken vom 9-12. Oktober 1963*. Berlin: De Gruyter. 1965
- VAISSIER, François-Guilhem, HOURIEZ, Diane: *The first French public procurement code has entered into force*; White&Case LLP, 2019. <https://www.whitecase.com/publications/alert/first-french-public-procurement-code-has-entered-force> (A letöltés időpontja: 2020. január 20.)
- VAN ECK, Nees, WALTMAN, Ludo: *Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping*. scientometrics, 2010, 84(2), 523-538.
- VARGA Csaba: *A kodifikáció mint társadalmi-történeti jelenség*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2002.
- VEREBICS János: *A szállítási szerződésről – egykor és most*. In. Gazdaság és jog. 2018. 26. évf. 5. sz. 16-21.
- VÉRTESY László, MAIYALEHNÉ Gregóczi Etelka: *A közigazgatás ellenőrzése és a közreműködő szervezetek*. Budapest: Nemzeti Közszerződések, 2017.

ZHOU, Wuyuan, WANG, Xiang: *Human gene therapy: A scientometric analysis*. Biomedicine & Pharmacotherapy, 2021, 138, 111510.

A FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE

AZ UNIÓS ÉS NEMZETKÖZI JOGFORRÁSOK

A Tanács 1989. december 21-i 89/665/EGK irányelve az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2007. december 11-i 2007/66/EK irányelve a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről

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

Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

A Bizottság 2006. december 8-i 1828/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális

Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról

A Bizottság 2015. november 11-i (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelete a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről

A Bizottság 2019. május 14-i határozata az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról, (C (2019) 3452 final); letöltés időpontja: 2020. október 1.

(https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/GL_corrections_pp_irregularities_annex_HU.pdf)

A Bizottság 2017. január 24-i jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről, (COM (2017) 28 final); letöltés időpontja: 2023. január 17.

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0028&from=EN>)

Egyesült Nemzetek Szervezetének Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezménye

Európai Unió Alapjogi Chartája

Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra; letöltés időpontja: 2020. október 18.;

(https://www.palyazat.gov.hu/szechenyi_2020)

A Bizottságnak útmutatója a tagállamok részére a 2014–2020-as programozási időszak irányítási ellenőrzései tekintetében, (EGESIF_14-0012_02 final); letöltés időpontja: 2020. október 1.;

(https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_management_verifications_hu.pdf)

Az Európai Unió Bíróságának C-54/96. számú, a C-258/97 számú, a C-337/98. számú, a C-26/03. számú valamint a C-314/09. számú ügyben hozott ítéletei.

A HAZAI JOGFORRÁSOK

1222. évi XXIV. törvénycikk (Aranybulla) hogy izmaeliták és zsidók tisztséget ne viseljenek

1224. Diploma Andreanum
1231. évi VIII. törvénycikk a beszállások esetén és más esetekben fizetendő térítésekről
1435. évi (I.) II. törvénycikk hogy minden harminczhárom jobbágy után egy jól felfegyverzett lovast kell hadba küldeni
1897. évi XX. törvény az állami számvitelről
1907. évi III. törvénycikk a hazai ipar fejlesztéséről
1931. évi XXI. törvény az iparfejlesztésről
1952. évi II. törvény a központi ellenőrzésről
1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2016. évi XXX. törvény a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról

2017. évi LIII. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről

2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről

2019. évi CXX. törvény a közbeszerzésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról

A közbeszerzésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CXX. törvény végső előterjesztői indokolása; In: Jogtár. Wolters Kluwer Kft., Budapest; letöltés időpontja: 2020. február 22. (<http://uj.jogtar.hu>)

2020. évi CXXVIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról

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

55.800/1907. K.M. számú utasítás (Közszállítási Szabályzat)

83.000/1907. B.M. számú körrendelet (Közszállítási Szabályrendelet)

121.000/1929. K.M. számú rendelet a központi állami megrendelésekről

88.500/1929. B.M. sz. rendelet a helyi közigazgatási szervek megrendeléséről

50.000/1934. K. M. számú rendelet (Közszállítási Szabályzat)

14/1982. (IV. 22.) MT rendelet a vállalkozással és a szállítási szerződéssel kapcsolatos versenytárgyalásról

210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról

4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről

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

475/2013. Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről

96/2014. (III. 25.) Korm. rendelet a közreműködő szervezetek útján ellátott feladatok központi költségvetési szerv által történő átvételéről

247/2014. (X.1.) Korm. rendelet a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

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

320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről

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

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

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

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

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

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

92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről

14/2018. (VII. 3.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról

5/2022. (VI. 17.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról

1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról

1430/B/2007. AB határozat

952/B/2007. AB határozat

109/2008. (IX. 26.) AB határozat

77/2008. (V. 29.) AB határozat

35/2008. (IV. 3.) AB határozat

32/2010. (III. 25.) AB határozat

19/2010. (II. 18.) AB határozat

1123/F/2010. AB végzés

A Kúria Kfv.IV.37.642/2013/11. sz. ítélete

A Kúria Kfv.37.487/2017/3. sz. ítélete

A Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.911/2013/7/II. sz. ítélete

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.751/8/2016. számú határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.251/22/2017. számú határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.166/9/2017. számú határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.364/5/2017. számú határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.393/6/2017. számú határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.574/8/2017. számú határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.30/6/2018. számú határozat

Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2018. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről; letöltés időpontja: 2019. december 22.;

(https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/ea/ea/eaead05-c892-4ec0-a02c-071e84cd1e7d/a_kozbeszerzesi_hatosag_2018_evi_beszamoloja.pdf)

Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2019. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről; letöltés időpontja: 2020. október 17.;

(https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/89/0a/890a30f6-732b-4200-ac5b-acbd70567e14/kozbeszerzesi_hatosag_2019_evi_beszamoloja.pdf)

Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről; letöltés időpontja: 2022. november 23.;

(https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/KH_Eves_Beszamolo_2021.pdf)

Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban 2022; Közbeszerzési Hatóság; 2022. január 12.; letöltés időpontja: 2022. január 15.;

(<https://kozbeszerzes.hu/media/documents/gyorsjelentes-2022-pdf.pdf>)

A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a 2020. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról; KÉ 2019. évi 224. szám, 2019. november 21.; letöltés időpontja: 2019. december 26.;

(<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-2020-január-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokrol>)

A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a 2022. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról; 2021. december 20.; letöltés időpontja: 2022. november 24.;

[\(https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-2022-január-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokrol/\)](https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-2022-január-1-jetol-iranyado-kozbeszerzesi-ertekhatarokrol/)

A KÜLFÖLDI ÁLLAMOK JOGFORRÁSAI

A 343/2015. (2015. november 18.) törvény a közbeszerzésekről (Szlovákia)

A 134/2016. törvény a közbeszerzésekről (Csehország)

A 2004. január 29-i törvény a közbeszerzésekről (Lengyelország)

Az 1949. május 23-i törvény a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényéről (Németország)

Az 1950. szeptember 12-i törvény a Német Polgári Perrendtartásról (ZPO) (Németország)

Az 1968. augusztus 19-i törvény a szövetségi és a tartományi költségvetési törvények alapelveiről (HGrG) (Németország)

Az 1998. augusztus 26-i törvény a versenykorlátozások ellen (GWB) (Németország)

A 2016. február 17-i törvény a közbeszerzési törvény korszerűsítéséről (VergRModG) (Németország)

A 2012. július 12-i rendelet a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló 2009/81/EK irányelv hatálya alá tartozó beszerzések odaítéléséről (VSVgV) (Németország)

A 2016. április 12-i rendelet a közbeszerzési szerződések odaítéléséről (VgV) (Németország)

A 2016. április 12-i rendelet a közbeszerzési szerződések odaítéléséről a közlekedés, ivóvízellátás és energiaellátás területén (SektVO) (Németország)

A 2016. április 12-i rendelet a koncessziós szerződések odaítéléséről (KonzVgV) (Németország)

A 2017. február 2-i rendelet az értékhatár alatti beszerzésekről (UVgO) (Németország)

A 2009. július 31-i rendelkezés az építési beruházásokra vonatkozó beszerzési és szerződéses szabályokról (VOB/A) (Németország)

Közbeszerzési Törvénykönyv (Code de la commande publique) (Franciaország)

Az 50/2016. törvény a Közbeszerzési Kódexről (The Public Contracts Code) (Olaszország)

A 18/2008. törvényerejű rendelet a Közbeszerzési Kódexről (Portugália)

A 104/2011. (október 6.) számú törvényerejű rendelet (Portugália)

A 111/2012. (május 23.) törvényerejű rendelet (Portugália)

A 4/2015. számú törvényerejű rendelet a Közigazgatási eljárási kódexről (Portugália)

A 214-G/2015. számú törvényerejű rendelet a Közigazgatási bíróságok eljárási kódexéről (Portugália)

A 111-B/2017. (augusztus 31.) számú törvényerejű rendelet (Portugália)

A 123/2018. (december 28.) számú törvényerejű rendelet (Portugália)

A 96/2015. (augusztus 17.) törvény (Portugália)

A 34/2008. (augusztus 14.) számú regionális jogalkotási rendelet (Portugália)

27/2015A. (december 29.) számú regionális jogalkotási rendelet (Portugália)

ÁBRAJEGYZÉK

- 1. ábra** – A közbeszerzési eljárásokra jutó ajánlatok átlagos száma 2011 és 2021 között
forrás: Közbeszerzési Hatóság; Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről
- 2. ábra** – A közbeszerzések értéke a GDP %-ában 2008 és 2021 között
forrás: Közbeszerzési Hatóság; Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről
- 3. ábra** – Eredményes közbeszerzési eljárások számának (db) és értékének (Mrd Ft) alakulása 2011-2021 között
forrás: Közbeszerzési Hatóság; Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről
- 4. ábra** – A közbeszerzési eljárások számának és értékének havonkénti alakulása 2020. és 2021. első három negyedében
forrás: Rezső Orsolya (2022): A közbeszerzési eljárások 2021. I.-III. negyedéves adatainak statisztikai elemzése főbb ismérvek szerint. Közbeszerzési Értesítő Plusz IV. évfolyam 2. szám 48-57. oldal.
- 5. ábra** – Közbeszerzési eljárások aránya, amelyekben európai uniós támogatást használtak fel, 2008 és 2018 között
forrás: Közbeszerzési Hatóság; Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2018. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről
- 6. ábra** – A közbeszerzések ellenőrzését és hatékonyságát érintő szakirodalom 2010-2021 között
forrás: Saját szerkesztés
- 7. ábra** – A közbeszerzések kontrollmechanizmusával foglalkozó folyóiratok
forrás: Saját szerkesztés
- 8. ábra** – A közbeszerzések ellenőrzésével kapcsolatos tudományos közlemények számának változása
forrás: Web of Science alapján végzett saját számítás és vizualizáció
- 9. ábra** – A téma kutatásának intenzitása és hálózatai
forrás: Web of Science alapján végzett saját számítás és vizualizáció

- 10. ábra** – A közbeszerzések ellenőrzésével kapcsolatos vizsgálatok főbb irányai
forrás: Web of Science alapján végzett saját számítás és vizualizáció
- 11. ábra** – A Közbeszerzési Hatósághoz beérkezett hirdetmények száma 2016 és 2022 között
forrás: Közbeszerzési Hatóság, Gyorsjelentés – a magyar közbeszerzések számokban 2022
- 12. ábra** – A Közbeszerzési Hatóság által megküldött hiánypótlások száma 2016 és 2022 között
forrás: Közbeszerzési Hatóság, Gyorsjelentés – a magyar közbeszerzések számokban 2022
- 13. ábra** – A megindított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások száma 2014 és 2022 között
forrás: Közbeszerzési Hatóság, Gyorsjelentés – a magyar közbeszerzések számokban 2022
- 14. ábra** – A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabott bírság értéke 2016 és 2021 között
forrás: Közbeszerzési Hatóság; Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2021. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről
- 15. ábra** – Döntési sebesség a közbeszerzési eljárásokban az európai uniós tagállamokban
forrás: Európai Bizottság; Belső piaci eredménytábla; jelentéstételi időszak: 2019/01-2019/12
- 16. ábra** – Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái tekintetében
forrás: Saját szerkesztés
- 17. ábra** – Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái tekintetében
- 18. ábra** – Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái tekintetében
forrás: Saját szerkesztés
- 19. ábra** – Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a közbeszerzések hatékony ellenőrzését befolyásoló tényezők tekintetében
forrás: Saját szerkesztés
- 20. ábra** – Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a közbeszerzések hatékony ellenőrzését befolyásoló tényezők tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

21. ábra – Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a közbeszerzések hatékony ellenőrzését befolyásoló tényezők tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

22. ábra – Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a szerződések Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

23. ábra – Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a szerződések Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

24. ábra – Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a szerződések Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

25. ábra – Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

26. ábra – Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

27. ábra – Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

28. ábra – Az ajánlatkérői oldal (2017) álláspontja a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

29. ábra – Az ajánlatkérői oldal (2022) álláspontja a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

30. ábra – Az ajánlattevői oldal (2017) álláspontja a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése tekintetében

forrás: Saját szerkesztés

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AEK	Állami Ellenőrző Központ
Art.	az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény
Áe.	az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
Áht.	az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ákr.	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
ÁSZ	Állami Számvevőszék
ÁSZ tv.	az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
CoRe	a Közbeszerzési Hatóság által működtetett nyilvános elektronikus szerződéstár
DKÜ rendelet	a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet
EBD	elvi bírósági döntés
EFOP	Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
EKR	Elektronikus Közbeszerzési Rendszer
EKR rendelet	az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet
ELTE ÁJK	Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
EMIR	Monitoring és Információs Rendszer
Eufetv.	az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény
EUMSZ	Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
EUTAF	Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

Eüsztv.	az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény
GINOP	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
IH	Irányító Hatóság
IKOP	Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program
Kbt.	a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény
KDB	Közbeszerzési Döntőbizottság
KEHI	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
Ket.	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
KH HSF	Közbeszerzési Hatóság Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztály
KÖFOP	Közigazgatás- és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program
Kp.	a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
KSZ	Közreműködő Szervezet
MAHOP	Magyar Halgazdálkodási Operatív Program
MÁK	Magyar Államkincstár
ME KFF	Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya
ME KÖF	Miniszterelnökség Közbeszerzési Ellenőrzési Főosztálya
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Panaszvt.	a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
TED	Tenders Electronic Daily – az Európai Unió Hivatalos Lapja
TOP	Terület- és Településfejlesztési Operatív Program
Tpvt.	a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
VEKOP	Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program

- 89/665/EGK irányelv** A Tanács 1989. december 21-i 89/665/EGK irányelve az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról
- 2004/18/EK irányelv** Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
- 2007/66/EK irányelv** Az Európai Parlament és a Tanács 2007. december 11-i 2007/66/EK irányelve a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról
- 1303/2013/EU rendelet** Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

1907. évi III. törvénycikk		a hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk
1931. évi XXI. törvény		az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvény
2019. évi CXX. törvény		a közbeszerzésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CXX. törvény
210/2010. rendelet	Korm.	az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet
355/2011. rendelet	Korm.	a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet
475/2013. rendelet	Korm.	a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet
272/2014. rendelet	Korm.	a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet
308/2015. rendelet	Korm.	a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet
320/2015. rendelet	Korm.	a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet
314/2018. rendelet	Korm.	az egységes Állami Alkalmazás-fejlesztési Környezetről és az Állami Alkalmazás-katalógusról, valamint az egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló 314/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet
256/2021. (V. 18.) rendelet	Korm.	a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet

- 44/2015. MvM rendelet** 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
- 1600/2012. határozat** **Korm.** A 2014-2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról szóló 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozattal

PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

KÖNYVFEJEZETEK

Dr. BOROS Anita – Dr. TÁTRAI Tünde: Közbeszerzés kommentár. Bp. : CompLex K., 2011.
III. fejj. 5. cím A közbeszerzési értékhatárok. p. 98-102.

Dr. BOROS Anita – Dr. TÁTRAI Tünde: Közbeszerzés kommentár. Bp. : CompLex K., 2011.
III. fejj. 6. cím A közbeszerzés értéke. p. 103-123.

Dr. BOROS Anita – Dr. TÁTRAI Tünde: Közbeszerzés kommentár. Bp. : CompLex K., 2011.
IV. fejj. 1. cím A közbeszerzések és a közbeszerzési eljárások tervezése és előkészítése, a közbeszerzési eljárás dokumentálása, a határidők számítása. p. 127-135.

Dr. BAKONYI József – Dr. BARABÁS Gergely – Dr. DEZSŐ Attila – Dr. Gyulai-Schmidt Andrea – Dr. HAJÓS Orsolya – Dr. HOMOLYA Róbert – Dr. HUBAI Ágnes – Dr. KÉRI Zoltán – Dr. KONTOR Eszter – Dr. KOTHENCZ Éva – Dr. KOVÁCS András – Dr. KOVÁCS László – Dr. Krizsán Brigitta – Dr. MIKLÓS Gyula – Dr. NAGY-FRIBICZER Gabriella – Dr. NÉMETH Anita – Dr. PERCZEL Zsófia – Dr. SZTERÉNYI Sándor – Dr. TÁTRAI Tünde – Dr. TOSICS Nóra – Dr. VARGA Ágnes – Dr. VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: Kommentár a közbeszerzési törvényhez.; (szerk.: Dezső Attila); Bp. : Wolters Kluwer Kft., 2016.; 3. §, 31-34. § 110-117. §

Dr. BARNA Orsolya – Dr. GREGÓCZKI Etelka – Dr. KOVÁCS László – Dr. KUGLER Tibor – Dr. PUSKÁS Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése. Bp. : Dialóg Campus K., 2018.
16. fejj. A közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett szervezetek és beszerzések köre. p. 87-96.; 17. fejj. A részekre bontás tilalma és annak gyakorlati alkalmazása. p. 97-104.; 18. fejj. Kizáró okok és a gazdasági szereplők szerződés teljesítésére való alkalmasságának vizsgálata. p. 105-120.

IDŐSZAKI KIADVÁNYOK CIKKEI

Dr. KOVÁCS László: Ajánlások helyett útmutatók: a Közbeszerzések Tanácsa által kibocsátott segédanyagokkal kapcsolatos változások. In: Közbeszerzés kérdések és válaszok. 2009. jún., IV. évf. 6. sz. p. 8-10.

- Dr. KOVÁCS László – Dr. BOROS Anita: A közbeszerzési jogforrások új pillére: az új Kbt.. In: Közbeszerzési Szemle. 2011. okt., 1. évf. 9-10. sz. p. 2-6.
- Dr. KOVÁCS László: Az új Kbt. IX. fejezete – Az ajánlattevőkkel és részvételre jelentkezőkkel kapcsolatos követelmények. In: Közbeszerzési Szemle. 2011. okt., 1. évf. 9-10. sz. p. 47-51.
- Dr. KOVÁCS László: Az új Kbt. X. fejezete – Az ajánlatok és részvételi jelentkezések, az azok benyújtására és felbontására vonatkozó szabályok. In: Közbeszerzési Szemle. 2011. okt., 1. évf. 9-10. sz. p. 52-54.
- Dr. KOVÁCS László – Dr. VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: 2013. július 1-jétől hatályos változások a közbeszerzési törvényben. In: Közbeszerzési Szemle. 2013., III. évf. 7. sz. p. 2-13.
- Dr. KOVÁCS László – Dr. KESZERICZE Andrea: Közbeszerzési tárgyú rendeletek változása. In: Közbeszerzési Szemle. 2013., III. évf. 7. sz. p. 15-26.
- Dr. KOVÁCS László: Az új közbeszerzési irányelvek – Közbeszerzési eljárások egyszerűsítése és az adminisztrációs terhek csökkentése az új irányelvekben. In: Közbeszerzési Szemle. 2014., IV. évf. 8-9. sz. p. 43-54
- Dr. KOVÁCS László: A dinamikus beszerzési rendszer – régi-új eljárástípus a 2014. tavaszán elfogadott közbeszerzési irányelvekben. In: Közbeszerzési Szemle. 2014., IV. évf. 12. sz. p. 49-56
- Dr. KOVÁCS László: Az új közbeszerzési törvény szerkezeti felépítése, újdonságok a törvény Első Részében. In: Közbeszerzési Szemle. 2015., V. évf. 11-12. sz. p. 31-39
- Dr. KOVÁCS László: A közbeszerzési eljárások ellenőrzésének rendszere Magyarországon, különös tekintettel a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységére és e tevékenység hatékonyságának aspektusaira. In.: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola Kutatói Fórum Tanulmánykötet, 2014-2015-ös tanév. Budapest, 2015.
- Dr. PATYI András – Dr. BOROS Anita (szerk.): Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban – a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése; IV. Könyv – A közigazgatási szerződések; A) Bevezetés c. rész; B) Modell szabályok a IV. könyvben c. rész IV. Verseny tárgyalásos odaítélési eljárás c. fejezet 3-11. alfejezet; In. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2017/2 Különszám.; p. 134-137, 148-153
- Dr. BOROS Anita – Dr. KOVÁCS László: A hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer átfogó értékelése. In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2017/3., p. 26-47

Dr. KOVÁCS László: The Compliance Control of Negotiated Procedures without Prior Publication in Practice – the Background of Decreasing Statistical Data. In: Közbeszerzési Értesítő Plusz. 2021., III. évf. 3. sz. p. 45-55.

Dr. BOROS Anita – Dr. KOVÁCS László: A zöld építés fogalomrendszere a nemzetközi kutatások tükrében. In: Magyar Minőség. 2022. november 11., XXXI. évf. 11.; p. 33-56.

Dr. BOROS Anita – Dr. KOVÁCS László: Development of domestic public procurement in the shadow of crisis situations of past years. In: Economica. 2022. november 22., XIII. évf. 1-2. sz.

Dr. KOVÁCS László: Jogorvoslati eljárás kezdeményezése a Közbeszerzési Hatóság elnöke által – a verseny tisztaságát sértő ügyekben. In: Versenytükrök-könyvek I. kötet, (szerk. Tóth András). 2022. p. 42-54.

Dr. KOVÁCS László: Competition in public procurement and its measurement. In: Versenytükrök. 2022. december, XVIII. évf. 2022/2. szám; p. 24-35.

Dr. KOVÁCS László: A közbeszerzési szerződések ellenőrzése. In: Magyar Minőség. 2022. december 7., XXXI. évf. 12. szám; p. 31-42.

Dr. BOROS Anita – Dr. KOVÁCS László: Characteristics of Green Public Procurement in Hungary. In: Studia Mundi – Economica. 2022. (Megjelenés alatt)

Dr. BOROS Anita – Dr. KOVÁCS László: Green innovation in construction industry and in public works procurement in Hungary. In: Journal of Central European Green Innovation. 2022. (Megjelenés alatt)

ELEKTRONIKUS KIADVÁNYOK

Dr. BOROS Anita – Dr. GAJDOS Róbert – Dr. HAJAS Tünde – Dr. JÁNOSI Andrea – Dr. KOVÁCS László – Dr. KURUCSAI Margit – Dr. NAGY Ágnes – Dr. VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: Nagykomentár a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényhez. In: CompLex CD jogtár – Közbeszerzési jogtárkiegészítés. Bp. : CompLex K. 2012. X-XI. fejj.

MELLÉKLETEK

1. melléklet

„A”

Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017.

Az Ön neme:	férfi/nő
Az Ön legmagasabb iskolai végzettsége:	alap/közép/felsőfok
Az Ön által képviselt szervezet éves árbevétele (2016):	2 M EUR alatt/10 M EUR alatt/ 50M EUR alatti/50 M EUR feletti (ha értelmezhető)
Milyen tárgyú közbeszerzéseket folytatnak legnagyobb számban (db)?	árubeszerzés / építési beruházás / szolgáltatás megrendelés
Az Ön által képviselt szervezet foglalkoztatotti létszáma (2016):	10 fő alatti/50 fő alatti/ 250 fő alatti/250 fő feletti
Az Ön által képviselt szervezet milyen ágazatba sorolható?	1. közlekedés 2. kommunikáció 3. vízgazdálkodás 4. energetika 5. ingatlangazdálkodás, ingatlanfejlesztés, vagyongazdálkodás 6. informatika 7. közigazgatási szervek ellátása 8. állami, önkormányzati magasépítési beruházások 9. állami, önkormányzati mélyépítési beruházások 10. egyéb szolgáltatás

A közbeszerzési ellenőrzések rendszere

Az alábbiakban öt rövid kérdést talál. A kérdéseket egy doktori disszertáció elkészítéséhez állítottuk össze. A kérdések megfogalmazásakor arra kerestük a választ, hogy a közbeszerzési ajánlatkérők álláspontja szerint hatékony-e a jelenlegi közbeszerzési fórumrendszer, milyenek az ellenőrzési szabályok és melyek a hazai közbeszerzési rendszer legjellemzőbb diszfunkciói.

A kérdőív kitöltése teljes mértékben anonim módon történik. A kérdések megválaszolásával Ön hozzájárul a válaszok kutatási tevékenységhez történő teljes körű felhasználásához és bármilyen tudományos publikációban történő közzétételéhez.

A kérdőív minden egyes kérdését 1-5-ig terjedő skálán értékelheti, ahol az 1 a nagyon elégedetlen, 5 a nagyon elégedett szintet jelöli.

Nagyon köszönjük, hogy válaszaival segíti a kutatásainkat.

1. kérdés

Az Ön álláspontja szerint melyek a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái?

Értékelje az alábbi válaszokat 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legrosszabb, míg az 5 a legjobb értéket jelöli.

1	A szabályozás összetettsége	1	2	3	4	5
2	A szabályozás átláthatatlansága	1	2	3	4	5
3	A szabályozás gyakori változása	1	2	3	4	5
4	A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielégítő választ	1	2	3	4	5
5	Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	1	2	3	4	5
6	Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	1	2	3	4	5
7	Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	1	2	3	4	5
8	A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellentmondó döntéseket hoznak	1	2	3	4	5
9	Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	1	2	3	4	5
10	Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	1	2	3	4	5

2. kérdés

Az Ön álláspontja szerint milyen tényezők befolyásolhatják a közbeszerzések hatékony ellenőrzését?

Értékelje az alábbi válaszokat 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Átlátható szabályok	1	2	3	4	5
2	Egy ellenőrző szerv (és nem több)	1	2	3	4	5
3	Szigorú szankciók	1	2	3	4	5
4	Rendszeres ellenőrzés	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele	1	2	3	4	5
6	Ún. fekete listák vezetése	1	2	3	4	5
7	Prevenációs akciók (képzés-továbbképzés, tájékoztató anyagok, a gyakorlati problémákat taglaló GYIK, útmutatók)	1	2	3	4	5
8	A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	1	2	3	4	5
9	A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	1	2	3	4	5
10	Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítás és annak automatizált döntéshozatallal kiegészülő ellenőrzése	1	2	3	4	5

3. kérdés

Az Ön álláspontja szerint a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések száma megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5

6	A szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidő megfelelő	1	2	3	4	5
7	Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
8	A hatóság adatbekérés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	1	2	3	4	5

4. kérdés

Az Ön álláspontja szerint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások a Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések száma megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
6	A közzétételi kötelezettségnek az Ajánlatkérő a KBA rendszerébe való feltöltéssel és saját honlapján való publikálással tesz eleget. Ennek a közzétételnek a szabályozása megfelelő.	1	2	3	4	5
7	Amennyiben az ajánlatkérő a közzétételnek nem tesz eleget, egyszeri hiánypótlási felhívást alkalmazhat. Az egyszeri hiánypótlásra való felhívás megfelelő, kellő garanciális szabálynak tekinthető.	1	2	3	4	5
8	A hiánypótlásra nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását. Ez a	1	2	3	4	5

lehetőség (a jogorvoslati eljárás kezdeményezési jogkör) kellő visszatartó erővel bír a közbeszerzési szereplők számára					
---	--	--	--	--	--

5. kérdés

A jogszabályi előírások értelmében a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket. A hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített első ellenőrzési pont szerepét tölti be. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények az Európai Unió közbeszerzési irányelvei, a Kbt. és az adott közbeszerzésre vonatkozó egyéb magyar jogszabályok előírásainak megfelelő (továbbá az adott hirdetményen belül koherens) tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek megjelenésre. Az Ön álláspontja szerint a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
6	A közbeszerzési eljárások nyilvánossága garanciális jelentőségű.	1	2	3	4	5
7	Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	1	2	3	4	5
8	Nem az ellenőrzés, hanem a túlzottan bonyolult hirdetményminták (megkövetelt tartalmak) okozzák a nehézséget a gyakorlatban	1	2	3	4	5

„B”

Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2022.

Az Ön neme:	férfi/nő
Az Ön legmagasabb iskolai végzettsége:	alap/közép/felsőfok
Az Ön által képviselt szervezet éves árbevétele (2016):	2 M EUR alatt/10 M EUR alatt/ 50M EUR alatti/50 M EUR feletti (ha értelmezhető)
Milyen tárgyú közbeszerzéseket folytatnak legnagyobb számban (db)?	árubeszerzés / építési beruházás / szolgáltatás megrendelés
Az Ön által képviselt szervezet foglalkoztatotti létszáma (2016):	10 fő alatti/50 fő alatti/ 250 fő alatti/250 fő feletti
Az Ön által képviselt szervezet milyen ágazatba sorolható?	1. közlekedés 2. kommunikáció 3. vízgazdálkodás 4. energetika 5. ingatlangazdálkodás, ingatlanfejlesztés, vagyongazdálkodás 6. informatika 7. közigazgatási szervek ellátása 8. állami, önkormányzati magasépítési beruházások 9. állami, önkormányzati mélyépítési beruházások 10. egyéb szolgáltatás

A közbeszerzési ellenőrzések rendszere

Az alábbiakban öt rövid kérdést talál. A kérdéseket egy doktori disszertáció elkészítéséhez állítottuk össze. A kérdések megfogalmazásakor arra kerestük a választ, hogy a közbeszerzési ajánlatkérők álláspontja szerint hatékony-e a jelenlegi közbeszerzési fórumrendszer, milyenek az ellenőrzési szabályok és melyek a hazai közbeszerzési rendszer legjellemzőbb diszfunkciói.

A kérdőív kitöltése teljes mértékben anonim módon történik.

A kérdőív minden egyes kérdését 1-5-ig terjedő skálán értékelheti, ahol az 1 a nagyon elégedetlen, 5 a nagyon elégedett szintet jelöli.

A kérdések megválaszolásával Ön hozzájárul a válaszok kutatási tevékenységhez történő teljes körű felhasználásához és bármilyen tudományos publikációban történő közzétételéhez.

Nagyon köszönjük, hogy válaszaival segíti a kutatásainkat.

1. kérdés

Az Ön álláspontja szerint melyek a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái?

Értékelje az alábbi válaszokat 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legrosszabb, míg az 5 a legjobb értéket jelöli.

1	A szabályozás összetettsége	1	2	3	4	5
2	A szabályozás átláthatatlansága	1	2	3	4	5
3	A szabályozás gyakori változása	1	2	3	4	5
4	A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielégítő választ	1	2	3	4	5
5	Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	1	2	3	4	5
6	Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	1	2	3	4	5
7	Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	1	2	3	4	5
8	A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellentmondó döntéseket hoznak	1	2	3	4	5
9	Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	1	2	3	4	5
10	Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	1	2	3	4	5

2. kérdés

Az Ön álláspontja szerint milyen tényezők befolyásolhatják a közbeszerzések hatékony ellenőrzését?

Értékelje az alábbi válaszokat 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Átlátható szabályok	1	2	3	4	5
2	Egy ellenőrző szerv (és nem több)	1	2	3	4	5
3	Szigorú szankciók	1	2	3	4	5
4	Rendszeres ellenőrzés	1	2	3	4	5

5	Az ellenőrzés eredményének közzététele	1	2	3	4	5
6	Ún. fekete listák vezetése	1	2	3	4	5
7	Prevenációs akciók (képzés-továbbképzés, tájékoztató anyagok, a gyakorlati problémákat taglaló GYIK, útmutatók)	1	2	3	4	5
8	A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	1	2	3	4	5
9	A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	1	2	3	4	5
10	Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítás és annak automatizált döntéshozatallal kiegészülő ellenőrzése	1	2	3	4	5

3. kérdés

Az Ön álláspontja szerint a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések száma megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
6	A szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidő megfelelő	1	2	3	4	5
7	Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
8	A hatóság adatbekérés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	1	2	3	4	5

4. kérdés

Az Ön álláspontja szerint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások a Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések száma megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
6	A közzétételi kötelezettségnek az Ajánlatkérő a KBA rendszerébe való feltöltéssel és saját honlapján való publikálással tesz eleget. Ennek a közzétételnek a szabályozása megfelelő.	1	2	3	4	5
7	Amennyiben az ajánlatkérő a közzétételnek nem tesz eleget, egyszeri hiánypótlási felhívást alkalmazhat. Az egyszeri hiánypótlásra való felhívás megfelelő, kellő garanciális szabálynak tekinthető.	1	2	3	4	5
8	A hiánypótlásra nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását. Ez a lehetőség (a jogorvoslati eljárás kezdeményezési jogkör) kellő visszatartó erővel bír a közbeszerzési szereplők számára	1	2	3	4	5

5. kérdés

A jogszabályi előírások értelmében a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket. A hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített első ellenőrzési pont szerepét tölti be. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények az Európai Unió közbeszerzési

irányelvei, a Kbt. és az adott közbeszerzésre vonatkozó egyéb magyar jogszabályok előírásainak megfelelő (továbbá az adott hirdetményen belül koherens) tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek megjelenésre. Az Ön álláspontja szerint a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
6	A közbeszerzési eljárások nyilvánossága garanciális jelentőségű.	1	2	3	4	5
7	Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	1	2	3	4	5
8	Nem az ellenőrzés, hanem a túlzottan bonyolult hirdetményminták (megkövetelt tartalmak) okozzák a nehézséget a gyakorlatban	1	2	3	4	5

„C”

Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017.

Az Ön neme:	férfi/nő
Az Ön legmagasabb iskolai végzettsége:	alap/közép/felsőfok
Az Ön által képviselt szervezet éves árbevétele (2016):	2 M EUR alatt/10 M EUR alatt/ 50M EUR alatti/50 M EUR feletti (ha értelmezhető)
Milyen tárgyú közbeszerzéseket folytatnak legnagyobb számban (db)?	árubeszerzés / építési beruházás / szolgáltatás megrendelés
Az Ön által képviselt szervezet foglalkoztatotti létszáma (2016):	10 fő alatti/50 fő alatti/ 250 fő alatti/250 fő feletti
Az Ön által képviselt szervezet milyen ágazatba sorolható?	1. közlekedés 2. turisztika 3. kommunikáció 4. energetika 5. ingatlangazdálkodás, ingatlanfejlesztés, vagyongazdálkodás 6. informatika 7. tanácsadás 8. magasépítés 9. mélyépítés 10. egyéb szolgáltatás

A közbeszerzési ellenőrzések rendszere

Az alábbiakban öt rövid kérdést talál. A kérdéseket egy doktori disszertáció elkészítéséhez állítottuk össze. A kérdések megfogalmazásakor arra kerestük a választ, hogy a közbeszerzési ajánlattevők álláspontja szerint hatékony-e a jelenlegi közbeszerzési fórumrendszer, milyenek az ellenőrzési szabályok és melyek a hazai közbeszerzési rendszer legjellemzőbb diszfunkciói.

A kérdőív kitöltése teljes mértékben anonim módon történik, így Önnek semmilyen olyan személyes adatot nem kell megadnia, amelyből akár a személyére, akár a munkahelyére, tevékenységére nézve bármilyen következtetés levonható lenne.

Kérjük a kérdőívet csak abban az esetben töltsse ki, ha ajánlattevői oldalon tevékenykedik.

A kérdőív minden egyes kérdését 1-5-ig terjedő skálán értékelheti, ahol az 1 a nagyon elégedetlen, 5 a nagyon elégedett szintet jelöli.

A kérdések megválaszolásával Ön hozzájárul a válaszok kutatási tevékenységhez történő teljes körű felhasználásához és bármilyen tudományos publikációban történő közzétételéhez.

Nagyon köszönjük, hogy válaszaival segíti a kutatásainkat.

1. kérdés

Az Ön álláspontja szerint melyek a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái?

Értékelje az alábbi válaszokat 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legrosszabb, míg az 5 a legjobb értéket jelöli.

1	A szabályozás összetettsége	1	2	3	4	5
2	A szabályozás átláthatatlansága	1	2	3	4	5
3	A szabályozás gyakori változása	1	2	3	4	5
4	A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielégítő választ	1	2	3	4	5
5	Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	1	2	3	4	5
6	Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	1	2	3	4	5
7	Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	1	2	3	4	5
8	A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellentmondó döntéseket hoznak	1	2	3	4	5
9	Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	1	2	3	4	5
10	Az ajánlattevők nem kapnak kellő segítséget az ajánlataik megfelelő összeállításánál	1	2	3	4	5

2. kérdés

Az Ön álláspontja szerint milyen tényezők befolyásolhatják a közbeszerzések hatékony ellenőrzését?

Értékelje az alábbi válaszokat 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Átlátható szabályok	1	2	3	4	5
2	Egy ellenőrző szerv (és nem több)	1	2	3	4	5
3	Szigorú szankciók	1	2	3	4	5
4	Rendszeres ellenőrzés	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele	1	2	3	4	5
6	Ún. fekete listák vezetése	1	2	3	4	5
7	Prevenációs akciók (képzés-továbbképzés, tájékoztató anyagok, a gyakorlati problémákat taglaló GYIK, útmutatók)	1	2	3	4	5
8	A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	1	2	3	4	5
9	A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	1	2	3	4	5
10	Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítás és annak automatizált döntéshozatallal kiegészülő ellenőrzése	1	2	3	4	5

3. kérdés

Az Ön álláspontja szerint a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések száma megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
6	A szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidő megfelelő	1	2	3	4	5
7	Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	1	2	3	4	5

8	A hatóság adatbekérés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	1	2	3	4	5
---	--	---	---	---	---	---

4. kérdés

Az Ön álláspontja szerint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások a Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések száma megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
6	A közzétételi kötelezettségnek az Ajánlatkérő a KBA rendszerébe való feltöltéssel és saját honlapján való publikálással tesz eleget. Ennek a közzétételnek a szabályozása megfelelő.	1	2	3	4	5
7	Amennyiben az ajánlatkérő a közzétételnek nem tesz eleget, egyszeri hiánypótlási felhívást alkalmazhat. Az egyszeri hiánypótlásra való felhívás megfelelő, kellő garanciális szabálynak tekinthető.	1	2	3	4	5
8	A hiánypótlásra nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását. Ez a lehetőség (a jogorvoslati eljárás kezdeményezési jogkör) kellő visszatartó erővel bír a közbeszerzési szereplők számára	1	2	3	4	5

5. kérdés

A jogszabályi előírások értelmében a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket. A hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített első ellenőrzési pont szerepét tölti be. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények az Európai Unió közbeszerzési irányelvei, a Kbt. és az adott közbeszerzésre vonatkozó egyéb magyar jogszabályok előírásainak megfelelő (továbbá az adott hirdetményen belül koherens) tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek megjelenésre. Az Ön álláspontja szerint a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése mennyire hatékony? Kérjük az alábbi paramétereket értékelje 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1 a legkevésbé jellemző, míg az 5 a legjellemzőbb értéket jelöli.

1	Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	1	2	3	4	5
2	Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	1	2	3	4	5
3	Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	1	2	3	4	5
4	Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	1	2	3	4	5
5	Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1	2	3	4	5
6	A közbeszerzési eljárások nyilvánossága garanciális jelentőségű.	1	2	3	4	5
7	Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	1	2	3	4	5
8	Nem az ellenőrzés, hanem a túlzottan bonyolult hirdetményminták (megkövetelt tartalmak) okozzák a nehézséget a gyakorlatban	1	2	3	4	5

„A”

Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017.

AK17	N	átlag	szórás	Minimum	Maximum	Calinski/ clusters	Harabasz pseudo-F
1.1. A szabályozás összetettsége	84	4,60	0,49	4	5		
1.2. A szabályozás átláthatatlansága	84	4,60	0,49	4	5		
1.3. A szabályozás gyakori változása	84	3,87	1,13	2	5	2	12,32
1.4. A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielgítő választ	84	4,24	0,87	2	5	3	14,45
1.5. Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	84	4,60	0,49	4	5	4	13,5
1.6. Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	84	3,52	1,05	2	5	5	12,37
1.7. Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	84	4,73	0,45	4	5		
1.8. A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellenetéstes döntéseket hoznak	84	4,60	0,52	3	5		
1.9. Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	84	4,80	0,43	3	5		
1.10. Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	84	3,92	0,73	2	5		
2.1. Átlátható szabályok	84	3,61	0,96	2	5		
2.2. Egy ellenőrző szerv (és nem több)	84	4,61	0,52	3	5		
2.3. Szigorú szankciók	84	4,60	0,58	3	5		
2.4. Rendszeres ellenőrzés	84	4,20	0,82	2	5		
2.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele	84	4,12	0,83	3	5		
2.6. Ún. fekete listák közzététele	84	4,31	0,66	3	5		
2.7. Prevenációs akciók	84	4,79	0,47	3	5		
2.8. A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	84	4,90	0,30	4	5		
2.9. A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	84	3,15	1,20	2	5		
2.10. Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítása	84	4,60	0,52	3	5		
3.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	84	4,61	0,58	3	5		
3.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	84	4,69	0,49	3	5		
3.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	84	2,99	1,10	1	5		
3.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	84	3,00	1,06	2	5		
3.5. Az ellenőrzések eredményének közzététele megfelelő	84	3,51	1,09	2	5		
3.6. A szerződés-ellenőrzésre nyitva álló határidő megfelelő	84	4,69	0,51	3	5		
3.7. Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	84	4,31	0,60	3	5		
3.8. A hatóság adatbekérés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	84	4,32	0,60	3	5		
4.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	84	4,32	0,60	3	5		
4.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	84	4,50	0,59	3	5		
4.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	84	3,69	0,92	2	5		
4.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	84	3,51	0,67	2	5		
4.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	84	3,61	0,62	2	5		
4.6. A KBA közzétételi kötelezettség szabályozása megfelelő	84	4,21	0,62	3	5		
4.7. A közzététel esetében az egyszerű hiánypótlás alkalmazása megfelelő.	84	4,69	0,47	4	5		
4.8. A kezdeményezhető DB eljárás kellő visszatartó erejű	84	4,80	0,40	4	5		
5.1. Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	84	4,60	0,52	3	5		
5.2. Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	84	4,62	0,49	4	5		
5.3. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	84	3,69	0,78	3	5		
5.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	84	4,17	0,71	3	5		
5.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	84	2,60	0,87	1	4		
5.6. A közbeszerzési eljárások nyilvánosága garanciális jelentőségű	84	5,00	0,00	5	5		
5.7. Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	84	4,58	0,56	3	5		
5.8. Túl bonyolultak a hirdetményminták	84	5,00	0,00	5	5		
nem	84	0,68	0,47	0	1		
végzettség	84	3,00	0,00	3	3		
árbevétel	77	2,22	0,70	1	3		
létszám	82	2,51	0,89	1	4		
közbeszerzés	84	1,99	0,57	1	3		

	1 klaszter	2 klaszter	3 klaszter	Kruskal-Wallis teszt (p érték)
1.1. A szabályozás összetettsége	4,29	4,96	4,54	0,0001
1.2. A szabályozás átláthatatlansága	4,23	4,96	4,55	0,0001
1.3. A szabályozás gyakori változása	3,44	4,5	3,71	0,0001
1.4. A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielégítő választ	3,78	4,88	4,1	0,0001
1.5. Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	4,29	4,96	4,54	0,0001
1.6. Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	3,7	3,54	3,54	0,4308
1.7. Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	4,63	4,81	4,74	0,3417
1.8. A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellenetemes döntéseket hoznak	4,26	5	4,54	0,0001
1.9. Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	4,81	4,69	4,87	0,3797
1.10. Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	4,07	3,85	3,83	0,4524
2.1. Átlátható szabályok	3,89	3,53	3,42	0,2011
2.2. Egy ellenőrző szerv (és nem több)	4,29	5	4,54	0,0001
2.3. Szigorú szankciók	4,22	5	4,58	0,0001
2.4. Rendszeres ellenőrzés	3,7	4,88	4,06	0,0001
2.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele	3,63	4,53	4,19	0,0001
2.6. Ün. fekete listák közzététele	3,85	4,65	4,42	0,0001
2.7. Prevenációs akciók	4,51	5	4,84	0,0007
2.8. A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	4,78	5	4,83	0,018
2.9. A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	2,29	2,34	4,58	0,0001
2.10. Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítása	4,26	5	4,55	0,0001
3.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	4,25	5	4,58	0,0001
3.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	4,52	4,81	4,74	0,0984
3.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	2,26	2,34	4,16	0,0001
3.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	2,41	2,42	4	0,0001
3.5. Az ellenőrzések eredményének közzététele megfelelő	2,96	2,81	4,58	0,0001
3.6. A szerződés-ellenőrzésre nyitva álló határidő megfelelő	4,55	4,69	4,81	0,2672
3.7. Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	4,03	4,61	4,29	0,0022
3.8. A hatóság adatbekérés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	4	4,65	4,32	0,0004
4.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	4	4,65	4,32	0,0004
4.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	4,29	4,73	4,48	0,0266
4.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	3,18	4,11	3,77	0,0015
4.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	3,41	3,57	3,54	0,8893
4.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	3,55	3,61	3,64	0,9318
4.6. A KBA közzétételi kötelezettség szabályozása megfelelő	3,96	4,5	4,19	0,0061
4.7. A közzététel esetében az egyszeri hiánypótlás alkalmazása megfelelő.	4,62	4,69	4,74	0,6564
4.8. A kezdeményezhető DB eljárás kellő visszatartó erejű	4,88	4,73	4,77	0,3342
5.1. Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	4,26	5	4,54	0,0001
5.2. Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	4,7	4,65	4,51	0,3137
5.3. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	3,78	3,62	3,67	0,7048
5.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	4,07	4,27	4,16	0,6305
5.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	2,55	2,53	2,67	0,799
5.6. A közbeszerzési eljárások nyilvánosága garanciális jelentőségű	5	5	5	1
5.7. Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	4,29	5	4,48	0,0001
5.8. Túl bonyolultak a hirdetményminták	5	5	5	1
megfigyelések száma	27	26	31	
nem	0,62	0,81	0,61	0,239
árbevétel	2,36	2,2	2,1	0,429
létszám	2,84	2,42	2,3	0,0743
közbeszerzés	1,96	1,88	2,1	0,37

„B”

Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2022.

Variable	N	átlag	szórás	Minimum	Maximum	Calinski/ Number of clusters	Harabasz pseudo-F
1.1. A szabályozás összetettsége	112	4,31	0,66	3	5		
1.2. A szabályozás átláthatatlansága	112	4,52	0,50	4	5		
1.3. A szabályozás gyakori változása	112	4,90	0,30	4	5	2	28,22
1.4. A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielgítő választ	112	3,23	1,14	2	5	3	11,56
1.5. Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	112	4,85	0,36	4	5	4	28,42
1.6. Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	112	3,14	1,11	1	5	5	25,91
1.7. Egyre nehezebb megfeleléssel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	112	4,22	0,80	2	5		
1.8. A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellenetéstes döntéseket hoznak	112	4,29	0,67	2	5		
1.9. Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	112	4,31	0,67	2	5		
1.10. Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	112	3,72	0,76	2	5		
2.1. Átlátható szabályok	112	3,52	0,86	3	5		
2.2. Egy ellenőrző szerv (és nem több)	112	4,52	0,50	4	5		
2.3. Szigorú szankciók	112	4,81	0,39	4	5		
2.4. Rendszeres ellenőrzés	112	4,82	0,43	3	5		
2.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele	112	4,81	0,39	4	5		
2.6. Ün. fekete listák közzététele	112	4,82	0,45	3	5		
2.7. Prevenációs akciók	112	4,83	0,44	3	5		
2.8. A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	112	4,92	0,27	4	5		
2.9. A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	112	3,33	0,64	2	5		
2.10. Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítása	112	4,80	0,53	3	5		
3.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	112	4,46	0,50	4	5		
3.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	112	4,61	0,49	4	5		
3.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	112	3,13	0,36	3	5		
3.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	112	3,15	0,38	3	5		
3.5. Az ellenőrzések eredményének közzététele megfelelő	112	3,11	0,31	3	4		
3.6. A szerződés-ellenőrzésre nyitva álló határidő megfelelő	112	4,73	0,50	3	5		
3.7. Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	112	4,66	0,49	3	5		
3.8. A hatóság adatbekérés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	112	4,54	0,50	4	5		
4.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	112	3,30	0,48	3	5		
4.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	112	4,21	0,41	4	5		
4.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	112	3,22	0,42	3	4		
4.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	112	3,10	0,50	2	5		
4.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	112	3,16	0,46	3	5		
4.6. A KBA közzétételi kötelezettség szabályozása megfelelő	112	4,70	0,46	4	5		
4.7. A közzététel esetében az egyszeri hiánypótlás alkalmazása megfelelő.	112	4,59	0,49	4	5		
4.8. A kezdeményezhető DB eljárás kellő visszatartó erejű	112	4,54	0,50	4	5		
5.1. Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	112	4,53	0,50	4	5		
5.2. Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	112	4,82	0,38	4	5		
5.3. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	112	4,00	0,00	4	4		
5.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	112	4,63	0,48	4	5		
5.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	112	2,03	0,16	2	3		
5.6. A közbeszerzési eljárások nyilvánosága garanciális jelentőségű	112	5,00	0,00	5	5		
5.7. Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	112	4,13	0,33	4	5		
5.8. Túl bonyolultak a hirdetményminták	112	4,68	0,47	4	5		
nem	112	0,73	0,44	0	1		
végzettség	112	3,00	0,00	3	3		
árbevétel	105	2,15	0,60	1	3		
létszám	109	2,35	0,84	1	4		
közbeszerzés	112	1,98	0,57	1	3		

	1 klaszter	2 klaszter	3 klaszter	4 klaszter	Kruskal-Wallis teszt (p érték)
1.1. A szabályozás összetettsége	4,15	3,44	5	4,36	0,0001
1.2. A szabályozás átláthatatlansága	4,55	4,38	5	4,32	0,0001
1.3. A szabályozás gyakori változása	4,85	4,61	4,95	5	0,0001
1.4. A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielgítő választ	2,9	2	2,04	4,38	0,0001
1.5. Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	4,9	4,5	5	4,88	0,0001
1.6. Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	2,9	1,89	2,04	4,22	0,0001
1.7. Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	4,15	2,89	5	4,36	0,0001
1.8. A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellenetést döntéseket hoznak	4,15	3,33	5	4,36	0,0001
1.9. Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	4,25	3,33	5	4,36	0,0001
1.10. Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	2,9	3,5	3,2	4,38	0,0001
2.1. Átlátható szabályok	3,5	4,11	3,5	3,32	0,0187
2.2. Egy ellenőrző szerv (és nem több)	4,55	4,39	5	4,32	0,0001
2.3. Szigorú szankciók	4,75	4,16	4,55	5	0,0001
2.4. Rendszeres ellenőrzés	5	4,17	4,95	5	0,0001
2.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele	4,9	4,28	5	4,88	0,0003
2.6. Ún. fekete listák közzététele	4,8	4,61	4,91	4,86	0,2622
2.7. Prevenációs akciók	5	4,22	5	4,9	0,0017
2.8. A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	5	4,72	5	4,92	0,4024
2.9. A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	3,75	3,11	3,25	3,28	0,0341
2.10. Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítása	4,8	4,67	4,83	4,84	0,9543
3.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	4,9	4,56	4,04	4,44	0,0001
3.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	4,55	4,94	5	4,32	0,0001
3.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	3,05	3,44	3,21	3	0,0001
3.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	3	3,56	3,08	3,1	0,0001
3.5. Az ellenőrzések eredményének közzététele megfelelő	3,15	3,5	3	3	0,0001
3.6. A szerződés-ellenőrzésre nyitva álló határidő megfelelő	4,5	4,38	4,91	4,86	0,0001
3.7. Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	4,3	4	4,96	4,9	0,0001
3.8. A hatóság adatbekerés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	4,8	4	4,45	4,66	0,0001
4.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	3,4	3,89	3,38	3,62	0,0001
4.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	4,25	4,72	4,13	4,06	0,0001
4.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	3	3,67	3	3,26	0,0001
4.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	3,15	3,06	3,21	3,04	0,3831
4.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	3,25	3,72	3	5	0,0001
4.6. A KBA közzétételi kötelezettség szabályozása megfelelő	5	4,72	4,71	4,56	0,0045
4.7. A közzététel esetében az egyszerű hiánypótlás alkalmazása megfelelő.	5	4,94	4,33	4,42	0,0001
4.8. A kezdeményezhető DB eljárás kellő visszatartó erejű	4,8	4,05	4,45	4,66	0,0001
5.1. Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	4,9	4,83	4,16	4,44	0,0001
5.2. Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	4,85	5	5	4,66	0,0004
5.3. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	4	4	4	4	1
5.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	4,8	4,94	4,33	4,6	0,0002
5.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	2	2	2	2,06	0,2853
5.6. A közbeszerzési eljárások nyilvánosága garanciális jelentőségű	5	5	5	5	1
5.7. Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	4,25	4,38	4,08	4	0,0001
5.8. Túl bonyolultak a hirdetményintésk	4,95	4,72	4,45	4,66	0,0067
megfigyelések száma	20	18	24	50	
nem	0,6	0,94	0,7	0,72	0,113
árbevétel	2,05	2,06	2,21	2,2	0,5114
létszám	1,89	1,88	1,54	2,6	0,0008
közbeszerzés	1,95	1,94	1,92	2,04	0,8036

Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017-2022. összehasonlítás

	2017	2022	különbség: 2022-2017	Kruskal-Wallis teszt (p érték)
1.1. A szabályozás összetettsége	4,60	4,31	-0,28	0,0032
1.2. A szabályozás átláthatatlansága	4,60	4,52	-0,08	0,2823
1.3. A szabályozás gyakori változása	3,87	4,90	1,03	0,0001
1.4. A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielgítő választ	4,24	3,23	-1,01	0,0001
1.5. Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	4,60	4,85	0,25	0,0001
1.6. Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	3,52	3,14	-0,38	0,017
1.7. Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	4,73	4,22	-0,50	0,0001
1.8. A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellenetéstes döntéseket hoznak	4,60	4,29	-0,30	0,0014
1.9. Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	4,80	4,31	-0,49	0,0001
1.10. Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	3,92	3,72	-0,19	0,0393
2.1. Átlátható szabályok	3,61	3,52	-0,09	0,2001
2.2. Egy ellenőrző szerv (és nem több)	4,61	4,52	-0,09	0,1846
2.3. Szigorú szankciók	4,60	4,81	0,22	0,0051
2.4. Rendszeres ellenőrzés	4,20	4,82	0,62	0,0001
2.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele	4,12	4,81	0,69	0,0001
2.6. Ün. fekete listák közzététele	4,31	4,82	0,51	0,0001
2.7. Prevenációs akciók	4,79	4,83	0,04	0,3916
2.8. A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	4,90	4,92	0,01	0,7148
2.9. A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	3,15	3,33	0,18	0,0229
2.10. Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítása	4,60	4,80	0,21	0,0002
3.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	4,61	4,46	-0,15	0,017
3.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	4,69	4,61	-0,08	0,1907
3.3. Az ellenőrzések elretentő hatásúak	2,99	3,13	0,14	0,0076
3.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	3,00	3,15	0,15	0,004
3.5. Az ellenőrzések eredményének közzététele megfelelő	3,51	3,11	-0,40	0,0011
3.6. A szerződés-ellenőrzésre nyitva álló határidő megfelelő	4,69	4,73	0,04	0,5026
3.7. Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	4,31	4,66	0,35	0,0001
3.8. A hatóság adatbekerés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	4,32	4,54	0,22	0,0165
4.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	4,32	3,30	-1,02	0,0001
4.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	4,50	4,21	-0,29	0,0001
4.3. Az ellenőrzések elretentő hatásúak	3,69	3,22	-0,47	0,0001
4.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	3,51	3,10	-0,41	0,0001
4.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	3,61	3,16	-0,45	0,0001
4.6. A KBA közzétételi kötelezettség szabályozása megfelelő	4,21	4,70	0,48	0,0001
4.7. A közzététel esetében az egyszerű hiánypótlás alkalmazása megfelelő.	4,69	4,59	-0,10	0,1469
4.8. A kezdeményezhető DB eljárás kellő visszatartó erejű	4,80	4,54	-0,25	0,0002
5.1. Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	4,60	4,53	-0,07	0,299
5.2. Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	4,62	4,82	0,20	0,0015
5.3. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	3,69	4,00	0,31	0,0001
5.4. Az ellenőrzések jogkövetkezményei megfelelőek	4,17	4,63	0,47	0,0001
5.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	2,60	2,03	-0,57	0,0001
5.6. A közbeszerzési eljárások nyilvánosága garanciális jelentőségű	5,00	5,00	0,00	1
5.7. Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	4,58	4,13	-0,46	0,0001
5.8. Túl bonyolultak a hirdetéyminták	5,00	4,68	-0,32	0,0001
nem	0,68	0,73	0,05	0,415
végzettség	3,00	3,00	0,00	1
árbevétel	2,22	2,15	-0,07	0,3879
létszám	2,51	2,35	-0,16	0,181
közbeszerzés	1,99	1,98	-0,01	0,9422

„C”

Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017.

Variable	N	átlag	szórás	Minimum	Maximum	Calinski/ Number of clusters	Harabasz pseudo-F
1.1. A szabályozás összetettsége	123	4,64	0,48	4	5		
1.2. A szabályozás átláthatatlansága	123	4,21	0,73	3	5		
1.3. A szabályozás gyakori változása	123	4,78	0,42	4	5	2	24,09
1.4. A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielégítő választ	123	3,83	0,91	2	5	3	23,8
1.5. Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	123	4,83	0,38	4	5	4	20,09
1.6. Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	123	3,20	0,87	2	5	5	18,68
1.7. Egyre nehezebb megfelelő képzéssel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	123	4,60	0,49	4	5		
1.8. A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellenetétes döntéseket hoznak	123	4,86	0,35	4	5		
1.9. Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	123	4,05	0,80	3	5		
1.10. Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	123	2,82	1,44	1	11		
2.1. Átlátható szabályok	123	3,86	0,94	2	5		
2.2. Egy ellenőrző szerv (és nem több)	123	4,87	0,42	3	5		
2.3. Szigorú szankciók	123	4,80	0,40	4	5		
2.4. Rendszeres ellenőrzés	123	4,11	0,87	2	5		
2.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele	123	4,73	0,44	4	5		
2.6. Ún. fekete listák közzététele	123	4,28	0,83	2	5		
2.7. Prevenációs akciók	123	4,60	0,49	4	5		
2.8. A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	123	4,86	0,35	4	5		
2.9. A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	123	3,20	0,72	2	5		
2.10. Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítása	123	4,72	0,58	3	5		
3.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	123	4,01	0,84	2	5		
3.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	123	4,67	0,54	3	5		
3.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	123	3,59	0,83	3	5		
3.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	123	4,64	0,57	3	5		
3.5. Az ellenőrzések eredményének közzététele megfelelő	123	3,20	0,42	3	5		
3.6. A szerződés-ellenőrzésre nyitva álló határidő megfelelő	123	4,63	0,67	2	5		
3.7. Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	123	4,70	0,46	4	5		
3.8. A hatóság adatbázisának, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	123	4,53	0,56	3	5		
4.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	123	3,50	0,75	3	5		
4.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	123	4,00	0,85	2	5		
4.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	123	4,19	0,81	2	5		
4.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	123	3,70	0,90	3	5		
4.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	123	3,12	0,72	2	5		
4.6. A KBA közzétételi kötelezettség szabályozása megfelelő	123	4,30	0,69	3	5		
4.7. A közzététel esetében az egyszeri hiánypótlás alkalmazása megfelelő.	123	4,61	0,49	4	5		
4.8. A kezdeményezhető DB eljárás kellő visszatartó erejű	123	4,50	0,61	3	5		
5.1. Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	123	4,71	0,47	3	5		
5.2. Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	123	4,71	0,52	3	5		
5.3. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	123	4,11	0,90	3	5		
5.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	123	3,59	1,03	2	5		
5.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	123	2,24	0,76	1	5		
5.6. A közbeszerzési eljárások nyilvánosága garanciális jelentőségű	123	5,00	0,00	5	5		
5.7. Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	123	4,80	0,40	4	5		
5.8. Túl bonyolultak a hirdetményminták	123	4,89	0,34	3	5		
nem	123	0,54	0,50	0	1		
végzettség	123	2,99	0,09	2	3		
árbevétel	113	2,14	0,71	1	3		
létszám	121	2,07	0,38	1	3		
közbeszerzés	123	2,46	0,60	1	3		

	1 klaszter	2 klaszter	Kruskal-Wallis teszt (p érték)
1.1. A szabályozás összetettsége	4,86	4,5	0,0001
1.2. A szabályozás átláthatatlansága	4,36	4,12	0,069
1.3. A szabályozás gyakori változása	4,91	4,69	0,5512
1.4. A gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielgítő választ	3,79	3,85	0,5512
1.5. Átláthatatlan a közbeszerzési szervek, hatóságok feladat- és hatásköre	4,98	4,72	0,0003
1.6. Nem kielégítőek a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei	2,75	3,5	0,0001
1.7. Egyre nehezebb megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakembert találni a piacon	4,77	4,48	0,0014
1.8. A jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellenetemes döntéseket hoznak	4,89	4,83	0,3462
1.9. Korlátozottan áll csak rendelkezésre a közbeszerzési problémákat feldolgozó szakirodalom	3,88	4,16	0,0583
1.10. Az ajánlatkérők nem kapnak kellő segítséget a közbeszerzési eljárás megfelelő lebonyolításához	2,3	3,16	0,0021
2.1. Átlátható szabályok	2,98	4,45	0,0001
2.2. Egy ellenőrző szerv (és nem több)	4,97	4,79	0,0168
2.3. Szigorú szankciók	4,98	4,69	0,0001
2.4. Rendszeres ellenőrzés	4,49	3,85	0,0001
2.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele	4,73	4,73	0,9517
2.6. Ún. fekete listák közzététele	4,63	4,04	0,0001
2.7. Prevenációs akciók	4,77	4,48	0,0014
2.8. A közbeszerzési folyamatba épített, ad-hoc ellenőrzés	4,89	4,84	0,3462
2.9. A közbeszerzési eljárás végén lebonyolított utóellenőrzés	3,26	3,16	0,2295
2.10. Teljesen elektronizált eljárás lebonyolítása	4,59	4,79	0,1962
3.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	3,32	4,46	0,0001
3.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	4,55	4,76	0,0054
3.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	3,94	3,33	0,0001
3.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	4,77	4,55	0,0659
3.5. Az ellenőrzések eredményének közzététele megfelelő	3,34	3,09	0,0003
3.6. A szerződés-ellenőrzésre nyitva álló határidő megfelelő	4,79	4,51	0,0394
3.7. Az éves ellenőrzési terv és annak közzététele megfelelő	4,96	4,52	0,0001
3.8. A hatóság adatbekérés útján, illetve a helyszínen lefolytatott ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelőek	4,18	4,76	0,0001
4.1. Az ellenőrzések száma megfelelő	3,78	3,32	0,0024
4.2. Az ellenőrzések lefolytatása megfelelő	3,31	4,46	0,0001
4.3. Az ellenőrzések elrettentő hatásúak	4,41	4,04	0,0212
4.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	4,24	3,33	0,0001
4.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	3,1	3,13	0,8606
4.6. A KBA közzétételi kötelezettség szabályozása megfelelő	4,02	4,48	0,0016
4.7. A közzététel esetében az egyszeri hiánypótlás alkalmazása megfelelő.	4,73	4,52	0,0213
4.8. A kezdeményezhető DB eljárás kellő visszatartó erejű	4,65	4,39	0,013
5.1. Az ellenőrzések eljárásrendje megfelelő	4,69	4,72	0,9263
5.2. Az ellenőrzések szabályai megfelelőek, egyértelműek	4,63	4,75	0,0522
5.3. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	4,89	3,59	0,0001
5.4. Az ellenőrzések jogkövetkezmenyei megfelelőek	2,86	4,08	0,0001
5.5. Az ellenőrzés eredményének közzététele megfelelő	1,76	2,55	0,0001
5.6. A közbeszerzési eljárások nyilvánosága garanciális jelentőségű	5	5	1
5.7. Az ellenőrzés során a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelő	4,96	4,71	0,0005
5.8. Túl bonyolultak a hirdetésminták	4,75	4,98	0,0001
megfigyelések száma	49	74	
nem	0,51	0,56	0,5334
árbevétel	1,93	2,27	0,0149
létszám	2,08	2,05	0,7584
közbeszerzés	2,44	2,45	0,7976

Közbeszerzési Interjú, 2022.

A közbeszerzési ellenőrzések rendszere

Bevezető tájékoztatás:

Az interjú célja: A kérdéseket egy doktori disszertáció elkészítéséhez állítottuk össze. A kérdések megfogalmazásakor arra kerestük a választ, hogy a közbeszerzési ajánlattevők álláspontja szerint hatékony-e a jelenlegi közbeszerzési fórumrendszer, milyenek az ellenőrzési szabályok és melyek a hazai közbeszerzési rendszer legjellemzőbb diszfunkciói.

Az interjú időigénye: Az interjú során öt kérdéskört szeretnénk körbejárni. Ennek időigénye 100 perc.

Anonimitás, etikai kérdések: Az interjúra való válaszadás teljes mértékben anonim módon történik. A kérdések megválaszolásával a megkérdezett hozzájárul a válaszok kutatási tevékenységhez történő teljes körű felhasználásához és bármilyen tudományos publikációban történő közzétételéhez.

1. kérdés

Az Ön álláspontja szerint melyek a hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémái?

Mi a véleménye, mennyire meghatározó a hazai közbeszerzések szempontjából:

- a szabályozás összetettsége, átláthatósága,
- a szabályozás gyakori változása,
- a szabályozás hézagmentessége (a gyakorlatban felmerülő kérdésekre a szabályozók nem adnak kielégítő választ),
- a bonyolult közbeszerzési intézményrendszer (a bonyolult, kazuisztikus közbeszerzési fórumrendszer),
- a gyakorlati szakemberek képzési, továbbképzési lehetőségei,

- a megfelelő képzettséggel rendelkező közbeszerzési szakemberek a közbeszerzési munkaerő piacon,
- a jogorvoslati és egyéb közbeszerzési fórumok egymással ellentmondó döntései,
- a közbeszerzési problémákat feldolgozó közbeszerzési szakirodalom korlátozott volta,
- a közbeszerzési szereplők támogatása a közbeszerzési eljárások megfelelő és eredményes lebonyolításában a közbeszerzési intézmények részéről.

2. kérdés

Az Ön álláspontja szerint milyen tényezők befolyásolhatják a közbeszerzések hatékony ellenőrzését? Hogyan lehetne még hatékonyabbá tenni az ellenőrzési folyamatokat?

3. kérdés

Az Ön álláspontja szerint a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése mennyire hatékony?

Mi a véleménye:

- az ellenőrzések számáról,
- az ellenőrzések lefolytatásáról, azok közbeszerzési piaci hatásáról,
- az ellenőrzések jogkövetkezményeiről,
- az ellenőrzés eredményének közzétételéről,
- a szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidőről,
- az éves ellenőrzési tervről és annak közzétételéről,
- a hatóság által foganatosított bizonyítás szabályozásáról és foganatosításáról?

4. kérdés

Az Ön álláspontja szerint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások a Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése mennyire hatékony?

Mi a véleménye:

- az ellenőrzések számáról,
- az ellenőrzések lefolytatásáról, azok közbeszerzési piaci hatásáról,

- az ellenőrzések jogkövetkezményeiről,
- az ellenőrzés eredményének közzétételéről,
- a nyitva álló ügyintézési határidőről,
- az ellenőrzés hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások megfelelőségére gyakorolt hatásáról?

5. kérdés

A jogszabályi előírások értelmében a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket. A hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített első ellenőrzési pont szerepét tölti be. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények az Európai Unió közbeszerzési irányelvei, a Kbt. és az adott közbeszerzésre vonatkozó egyéb magyar jogszabályok előírásainak megfelelő (továbbá az adott hirdetményen belül koherens) tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek megjelenésre. Az Ön álláspontja szerint a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése mennyire hatékony?

Mi a véleménye:

- az ellenőrzések eljárásrendjéről,
- az ellenőrzések szabályozásáról, jogkövetkezményeiről
- a Hatósággal folytatható kommunikáció megfelelőségéről,
- a hirdetményminták (megkövetelt tartalmak) gyakorlati alkalmazhatóságáról?

1. Interjúkérdés

*A hazai közbeszerzések legjellemzőbb problémáinak megjelenése a mélyinterjúk válaszaiban
(interjú adó, fő)*



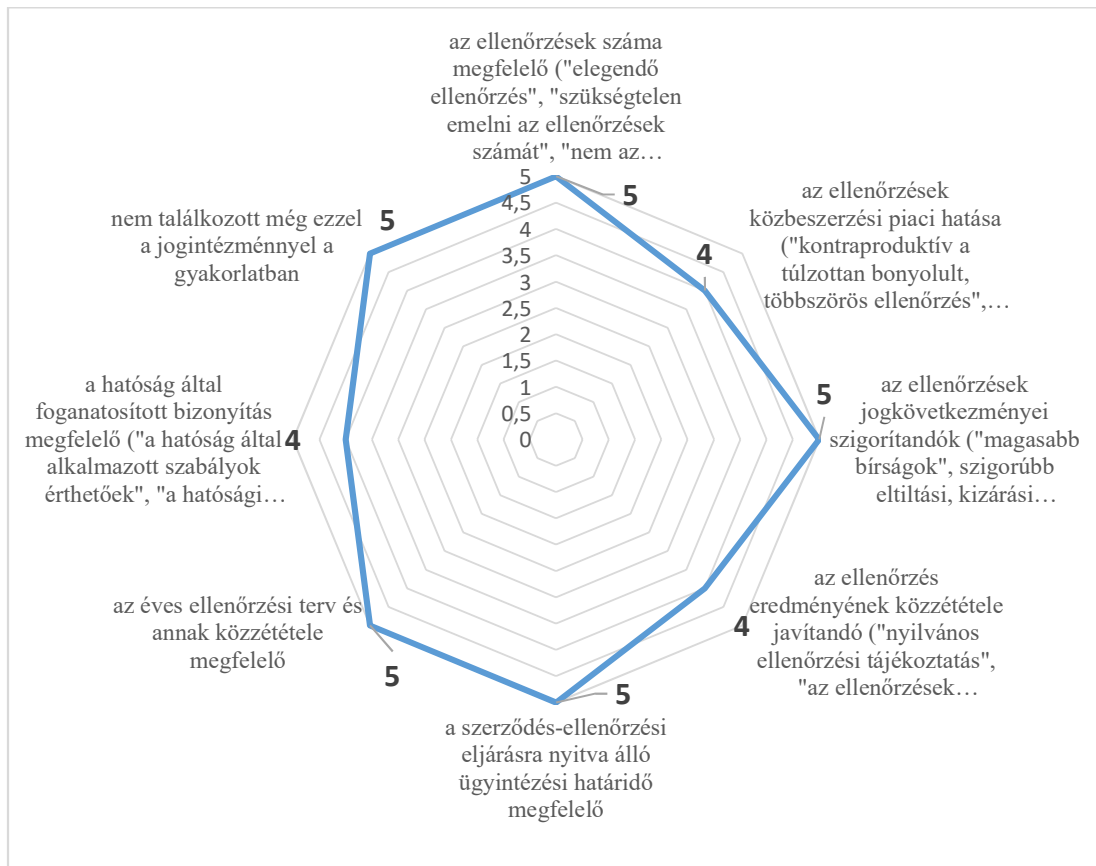
2. Interjúkérdés

*A közbeszerzések hatékony ellenőrzésével kapcsolatos vélemények alakulása
(interjú adó, fő)*



3. Interjúkérdés

A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzésének hatékonyságával kapcsolatos vélemények alakulása (interjú adó, fő)



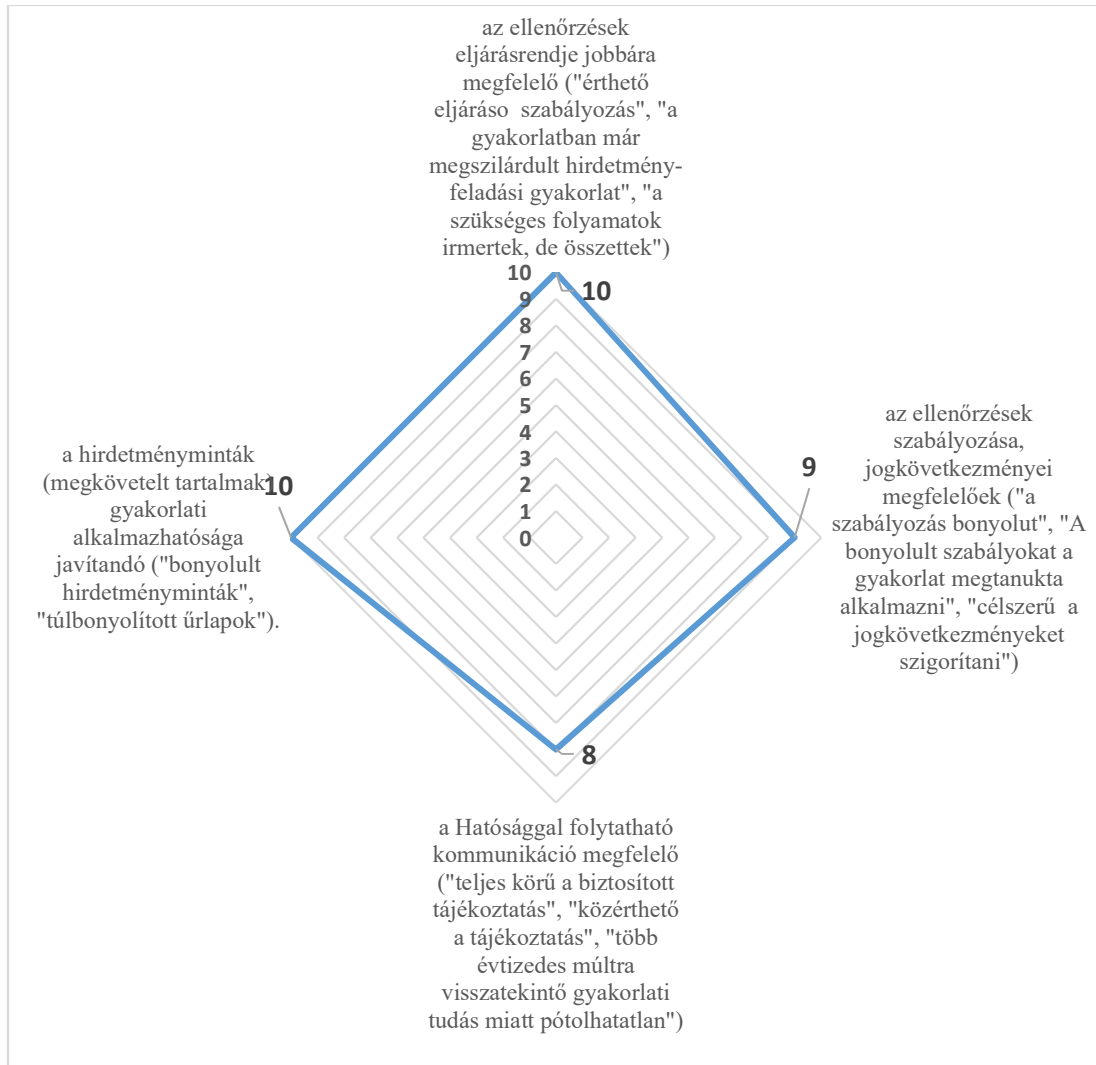
4. Interjúkérdés

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzésének hatékonyságával kapcsolatos vélemények alakulása (interjú adó, fő)



5. Interjúkérdés

A Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységével kapcsolatos vélemények alakulása (interjú adó, fő)



A Közszállítási Szabályzat leglényegesebb rendelkezéseinek összefoglalása

A Közszállítási Szabályzat I. fejezete az általános rendelkezéseket tartalmazta. Ennek keretében kerültek meghatározásra a *közszállítás tárgyai*, úgymint *ipari szállítások*, amely lényegében az árubeszerzésnek felelt meg, és a kiíró – modern szóhasználattal ével ajánlatkérő – számára szükséges valamennyi árucikk szállítását jelentette, illetve az *ipari munkálatok*, amely az építési munkákat és az ezzel kapcsolatos szállításokat ölelte fel. Az általános rendelkezések meghatározták a *hazai ipar* fogalmát, amely alatt a magyar állam területén működő gyárakat, vállalkozásokat tekintették. A szabályozás rögzítette a közszállítási szabályok betartására kötelezett szervezetek körét, amelyek a következők voltak: az országgyűlés mindkét háza, valamennyi állami hatóság, hivatal, intézet, intézmény, alapok, közalapítványok, állami mezőgazdasági, erdészeti, bányászati, ipari, kereskedelmi, közlekedési és egyéb vállalatok.

A konkrét beszerzésekre vonatkozó eljárási szabályokat a Közszállítási Szabályzat II-VII. fejezetei tartalmazták. Ezen fejezetek rendelkezései alapján a közszállításokat az alábbi előírások szerint kellett tervezni és lefolytatni.

A Közszállítási Szabályzat értelmében főszabály szerint minden egyes ipari szállítás és ipari munkálat megrendelése előtt nyilvános *versenytárgyalást*³⁶⁷ kellett lefolytatni. A Szabályzat részletesen meghatározta azokat az eseteket is, amikor ettől a kiírók eltekinthettek, rendszerint

³⁶⁷ A hatályos Kbt. 49. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás lehet:

- a) nyílt eljárás,
- b) meghívásos eljárás,
- c) innovációs partnerség,
- d) tárgyalásos eljárás,
- e) versenypárbeszéd,
- f) hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás.

A 49. § (2) bekezdése szerint tárgyalásos eljárás, versenypárbeszéd és hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén folytatható le. Az innovációs partnerség az e törvényben meghatározott célra alkalmazható.

A hatályos Kbt. 81. § (1) bekezdése szerint a nyílt eljárás olyan, egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben minden érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tehet.

A hatályos Kbt. 82. § (1) bekezdése szerint a meghívásos eljárás olyan, két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt a 69. §-ban foglaltakkal összhangban. A részvételi szakaszban a részvételre jelentkező nem tehet ajánlatot. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában csak az ajánlatkérő által alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezők tehetnek ajánlatot.

azért, mert a beszerzés tárgya annyira speciális volt, hogy a nyilvános versenytárgyalás kiírása a szerződés teljesítésének eredményességét nagymértékben kockáztatta volna. Ilyen eset volt például, ha valamilyen különösen jelentős, országos érdekű építési munkálatról, tudományos, technikai vagy művészeti ismereteket feltételező beszerzés megrendeléséről volt szó.³⁶⁸ Ehhez hasonlóan szükségtelen volt nyilvános versenytárgyalás lefolytatása a Közszállítási Szabályzatban meghatározott alacsony értéket el nem érő beszerzések esetében – ezt az értékhatárt a Szabályzat évi 5000 korona értékben határozta meg.³⁶⁹

Bizonyos speciális beszerzéseknél, így például azon szállításoknál, amelyek esetében „*az állam érdeke titkosságot kívánt meg*”,³⁷⁰ vagy köztudomású tény volt, hogy az adott szerződést csak és kizárólag egy bizonyos hazai vállalkozás tudja teljesíteni,³⁷¹ nem volt kötelező versenytárgyalás kiírása. Ugyanígy nem volt kötelező abban az esetben sem, mikor valamilyen előre nem látható, és halaszthatatlanul szükséges ok miatt nem állt elegendő idő a versenytárgyalás lefolytatására.³⁷² Ezekben az esetekben a Közszállítási Szabályzat lehetővé tette a közszállítások „szabad kézből” történő teljesítését.

³⁶⁸ A hatályos Kbt. 98. § (2) bekezdés *d*) pontja szerint az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha a szerződés egy meghatározott gazdasági szereplővel köthető meg, mivel annak célja egyedi művészeti alkotás vagy művészi előadás létrehozása vagy ajánlatkérő általi megszerzése.

³⁶⁹ Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény 70. §-a szerint a 2020. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakban a közbeszerzési eljárások legalacsonyabb értékhatára árubeszerzések és szolgáltatás megrendelések esetén 15 millió forint, építési beruházások esetében 50 millió forint.

³⁷⁰ A hatályos Kbt. 9. § (1) E törvényt nem kell alkalmazni

a) a külön törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tárgyú beszerzésekre azzal, hogy e beszerzésekre a külön törvényben meghatározott szabályok alkalmazandók, valamint ha a beszerzés a külön törvény alkalmazása alól is kivételt képez és *b*) pont *ba*) alpontjának megfelelő kivételi esetben az Országgyűlés illetékes bizottsága külön jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő kezdeményezés alapján hozott előzetes döntésében a külön törvény alkalmazása alól felmentést adott,

b) az *a*) pont alá nem tartozó

ba) azon beszerzésekre, amelyek esetében a közbeszerzési szabályok alkalmazása olyan információk átadására kötelezné Magyarországot, amelyek felfedése ellentétes az állam biztonságához fűződő alapvető érdekeivel,

bb) olyan beszerzésekre, amelyek esetében Magyarország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekei, a minősített adatok védelme vagy a szükséges különleges biztonsági intézkedések a közbeszerzési eljárásban előírható biztonsági intézkedésekkel nem garantálhatóak,

és amelyek megrendelésére az Országgyűlés illetékes bizottsága külön jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő kezdeményezés alapján hozott előzetes döntésében e törvény alkalmazása alól felmentést adott.

³⁷¹ A hatályos Kbt. 98. § (2) bekezdés *c*) pontja szerint az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha a szerződés műszaki-technikai sajátosságok vagy kizárólagos jogok védelme miatt kizárólag egy meghatározott gazdasági szereplővel köthető meg, feltéve, hogy az ajánlatkérő számára nem létezik reális alternatíva beszerzési igényének kielégítésére, és a verseny hiánya nem annak a következménye, hogy a közbeszerzés tárgyát a versenyt indokolatlanul szűkítő módon határozták meg.

³⁷² A hatályos Kbt. 94. § (2) bekezdés *e*) pontja értelmében az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha az feltétlenül szükséges, mivel az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatók; a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból.

A versenytárgyalás csak olyan beszerzések esetében volt megindítható, amelyek esetében a költségeket (fedezetet) az illetékes felsőbb hatóság jóváhagyta. Az eljárás megkezdéséhez a kiírónak ki kellett dolgoznia a szállítási és/vagy munkafeltételek leírását, a szerződéstervezetet, valamint ajánlati mintát is kellett készítenie. A dokumentumokban a kiírónak minden olyan, a beszerzés tárgyára vonatkozó sajátosságot és követelményt ismertetnie kellett, amely szükséges volt ahhoz, hogy a vállalkozások megalapozott ajánlatot tudjanak tenni (építkezéseknél például a helyszín bemutatása, talajviszonyok, talajkutatások eredményei, stb.).³⁷³

A kiírás feltételeit a kiírónak úgynevezett „*versenytárgyalási hirdetés*” formájában kellett nyilvánosan közzétennie a kereskedelemügyi miniszter által kiadott *Közszállítási Értesítő*³⁷⁴ című hivatalos lapban, a vármegyei (városi) hivatalos lapokban, a szállítás vagy munka típusa és jelentősége szerint egy vagy több szaklapban. A hirdetményeket a Kereskedelmi Múzeum igazgatóságának is meg kellett küldeni. Az említett lapokban a versenytárgyalási hirdetések díjmentesen kerültek közzétételre. A versenytárgyalási hirdetéseknek tartalmazniuk kellett a beszerzésre vonatkozó alábbi adatokat:

- hivatalos ügyszám és a szállítás vagy munkálat kiírójának neve;
- a szállítás vagy munkálat helye, mennyisége, minőségének rövid megjelölése;
- a szállítás vagy munkálat megkezdésének és befejezésének határideje vagy határidő;

³⁷³ A hatályos Kbt. 57. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokat – az eljárás során adott kiegészítő tájékoztatás és az egyes eljárásfajtáknál meghatározott eltérő esetek kivételével – az eljárást megindító felhívás közzétételének vagy megküldésének időpontjától köteles rendelkezésre bocsátani. A megfelelő ajánlattétel és részvételi jelentkezés elősegítése érdekében, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételével, az ajánlatkérő – az e törvényben meghatározottak mellett – köteles az alábbi, a felhívást kiegészítő közbeszerzési dokumentumokat rendelkezésre bocsátani:

a) a szerződéstervezetet, kivéve tárgyalásos eljárásban és versenypárbeszéd esetén, ahol az ajánlatkérő jogosult szerződéstervezet helyett csak az általa ismert szerződéses feltételeket meghatározni (a szerződéstervezet és a szerződéses feltételek a továbbiakban együtt: szerződéstervezet),

b) az ajánlat és a részvételi jelentkezés elkészítésével kapcsolatban az ajánlattevők, illetve a részvételre jelentkezők részére szükséges információkról szóló tájékoztatást, az ajánlat és részvételi jelentkezés részeként benyújtandó igazolások, nyilatkozatok jegyzékét, valamint az egységes európai közbeszerzési dokumentum mintáját. Az ajánlatkérő további ajánlott igazolás- és nyilatkozatmintákat bocsáthat rendelkezésre. Amennyiben a nyilatkozatminták az EKR-ben elektronikus űrlapként a nyilatkozat megtételének nyelvén rendelkezésre állnak, a nyilatkozatot az elektronikus űrlap kitöltése útján kell az ajánlat vagy részvételi jelentkezés részeként megtenni.

A Kbt. 57. § (2) bekezdése szerint a közbeszerzési dokumentumokat ajánlatonként vagy részvételi jelentkezésenként legalább egy ajánlattevőnek, részvételre jelentkezőnek vagy az ajánlatban, illetve részvételi jelentkezésben megnevezett alvállalkozónak elektronikus úton el kell érnie, az ajánlattételi határidő lejártáig, több szakaszból álló eljárásban a részvételi határidő lejártáig.

³⁷⁴ 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 1. § (1) és (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos hirdetményeket – a beszerzés értékétől függően – az Európai Unió Hivatalos Lapjában és a hirdetmények elektronikus napilapjában vagy a Közbeszerzési Értesítő – a Közbeszerzési Hatóság Hivatalos Lapjában kell közzétenni.

- a hivatal, személy, hely, időpont megjelölése, ahova, akinél az ajánlat beadható;
- a bánatpénz nagysága, befizetésének módja;
- a hely, nap és óra megjelölése, ahol és amikor a versenytárgyalást megtartják;
- a hely és idő, ahol és amikor a hirdetés, szállítási feltételek, tervek, részlettervek, rajzok, minták megtekinthetők és megszerezhetők;
- az odaítélés időpontja;
- utalás arra, hogy a szállítás vagy munkálat elnyerői a szállítás vagy munkálat teljesítéséhez szükséges új gépeket, eszközöket, berendezési tárgyakat – ha azok hazai iparosoktól, gyáraktól beszerezhetők – azoktól fogják megvásárolni;
- olyan szállítók, akik vagy amelyek eddig a közszállításban nem vettek részt, kötelesek szállítóképességüket és megbízhatóságukat igazolni.³⁷⁵

A közszállítási eljárás fentiek szerinti dokumentációját a kiíró köteles volt minden érdeklődőnek egy példányban térítésmentesen a rendelkezésére bocsátani.³⁷⁶ Ha a dokumentumok több példányú előállítására jelentős költséggel járt volna, akkor a kiírónak lehetőséget kellett biztosítania arra, hogy az érdeklődők egy előre meghatározott helyen és időben a dokumentumokat megtekinthessék és lemásolhassák.

A versenytárgyalási hirdetésre beérkezett ajánlatokat beérkezésük sorrendjében jegyzőkönyvbe kellett venni, majd a versenytárgyalási hirdetésben meghatározott időpontban egy három tagból álló bizottság előtt kellett felbontani. A bontást követően került sor magának a versenytárgyalásnak a lebonyolítására, melynek célja a kiíró számára legelőnyösebb ajánlat feltételeinek meghatározása, és amely során az az ajánlattevők ajánlataikat pontosíthatták. A bontásról és a versenytárgyalásról jegyzőkönyvet kellett vezetni. A bontás és a versenytárgyalás során nyilvánosan ismertetni kellett az ajánlattevők nevét, cégének megnevezését, az általuk ajánlott egységár és a végszámla összegét.³⁷⁷

³⁷⁵ A közbeszerzési eljárást megindító felhívás tartalma tekintetében a hatályos Kbt. 50. § (2) bekezdése tartalmaz részletes felsorolást, amely nagyban hasonló a Közszállítási Szabályzat idézett rendelkezéséhez. A Kbt. hivatkozott rendelkezésének a)-w) pontig tartó felsorolását helytakarékossági okból nem idézem.

³⁷⁶ Lásd a hatályos Kbt. korábban már idézett 57. § (1) bekezdését.

³⁷⁷ A hatályos Kbt. 68. § (1) bekezdése szerint az ajánlatokat vagy részvételi jelentkezéseket tartalmazó iratok felbontását az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát követően, – amennyiben jogszabály azt előírja – jogszabályban meghatározott időtartam elteltével kell megkezdeni.

A Kbt. 68. § (1a) bekezdése szerint az (1) bekezdéstől eltérően, ha a 41/C. § (1) bekezdés e)-f) pontja alapján az ajánlatok benyújtása egészében papíralapon történik, az ajánlatokat vagy részvételi jelentkezéseket tartalmazó iratok felbontását az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártának időpontjában kell megkezdeni, és a (4) bekezdéstől eltérően a rendelkezésre álló fedezet összege az ajánlatok bontásának megkezdése előtt ismertethető.

Az ajánlatok felbontását és a versenytárgyalást követően a beszerzés dokumentumai újabb bizottság elé kerültek. Ezen újabb bizottság feladata a szállítás/munka odaítélésére vonatkozó döntési javaslat meghozatala és megszővegezése volt. Az értékelés során a bizottság az ajánlatokat abban esetben nem fogadhatta el, ha:

- azt nem írták alá az ajánlattevők;
- az ajánlat nem lepecsételt és sértetlen borítékba téve érkezett;
- az ajánlat az ajánlási mintában előírt adatokat nem tartalmazta;
- az ajánlathoz a bánatpénz befizetését igazoló nyugtát, postai feladóvevényt nem csatolták;
- az a benyújtásra kitűzött határidő után érkezett;
- az a teljesítendő szállítással vagy munkálattal arányban nem álló alacsony árteteleket tartalmazott;
- a benyújtójáról a kereskedelemügyi minisztertől nyert hivatalos értesülés alapján kiderült, hogy munkásbiztosító pénztári kötelezettségét nem teljesítette;

A Kbt. 68. § (1b) bekezdése szerint az elektronikusan benyújtott ajánlatok vagy részvételi jelentkezések felbontását az EKR végzi akként, hogy a bontás időpontjában az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések az ajánlatkérő számára hozzáférhetővé válnak.

A Kbt. 68. § (1c) bekezdése szerint az elektronikusan benyújtott ajánlat vagy részvételi jelentkezés esetében a (4)-(5) bekezdés szerinti adatokat az EKR a bontás időpontjától kezdve azonnal elektronikusan – azzal a tartalommal, ahogyan azok az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben szerepelnek – az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők részére elérhetővé teszi.

A Kbt. 68. § (1d) bekezdése szerint részben elektronikusan benyújtott részvételi jelentkezés és ajánlat bontását az (1a) bekezdésben foglaltak szerint az EKR végzi, az ajánlatkérő azonban ebben az esetben köteles a részvételi jelentkezés és az ajánlat EKR-en kívül beérkező részeit a megfelelő ajánlathoz társítani és azt dokumentálni. Fizikai modellek benyújtása esetén azt fénykép vagy jegyzőkönyv készítésével és annak az EKR-be az eljárás iratai közötti feltöltésével kell az ajánlatkérőnek dokumentálnia.

A Kbt. 68. § (2) bekezdése szerint a nem elektronikusan benyújtott részvételi jelentkezés és ajánlat esetében, az ajánlatot és a részvételi jelentkezést egy példányban, írásban és zártan, az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban megadott címre közvetlenül vagy postai úton kell benyújtani az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártáig. Az ajánlatkérő előírhatja elektronikus másolati példányok benyújtását.

A Kbt. 68. § (3) bekezdése szerint a nem elektronikusan benyújtott részvételi jelentkezések és ajánlatok felbontásánál csak az ajánlatkérő, az ajánlattevők (részvételre jelentkezők), valamint az általuk meghívott személyek, továbbá – a közbeszerzéshez támogatásban részesülő ajánlatkérő esetében – a külön jogszabályban meghatározott szervek képviselői és személyek lehetnek jelen. E személyek a bontáson a felolvasólapba betekinhetnek.

A Kbt. 68. § (4) bekezdése szerint az ajánlatok felbontásakor ismertetni kell az ajánlattevők nevét, címét (székhelyét, lakóhelyét), valamint azokat a főbb, számszerűsíthető adatokat, amelyek az értékelési szempontok alapján értékelésre kerülnek. Az ajánlatok bontásakor ismertethető a rendelkezésére álló fedezet összege is.

A Kbt. 68. § (5) bekezdése szerint a részvételi jelentkezések felbontásakor ismertetni kell a részvételre jelentkezők nevét, címét (székhelyét, lakóhelyét).

A Kbt. 68. § (6) bekezdése szerint az ajánlatok és részvételi jelentkezések felbontásáról és a (4)-(5) bekezdés szerinti adatok ismertetéséről az ajánlatkérő jegyzőkönyvet készít, amelyet a bontástól számított öt napon belül megküld az összes ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek. A határidő után beérkezett ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásáról szintén jegyzőkönyvet kell felvenni, és azt az összes – beleértve az elkészt – ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek megküldeni.

- a benyújtója az elmúlt három év tapasztalatai alapján a közszállításoknál megbízhatatlannak bizonyult;
- a benyújtóját az illetékes főhatóság az összes közszállításból kizárta;
- az ajánlat árat nem tartalmazott.³⁷⁸

A fentiekben részletezetteken túlmenően a kiíró a beérkezett ajánlatok közül szabadon választhatott, az alábbi feltételek figyelembe vétele mellett:

- a szállító megfelelő képzettséggel rendelkezik, és magyar honos iparosmester, gyáros, vállalkozó;
- megfelelő minőség és nem lényeges árkülönbség esetén a helybeli vállalkozó előnyben részesül más vállalkozóval szemben;
- egyenlő feltételek és nem lényeges árkülönbség mellett előnyt kellett adni annak az ajánlattevőnek, akinek a gyára, műhelye berendezésénél az árucikk vagy munkálat teljesítéséhez szükséges gépek, eszközök, valamint a gyártási nyersanyagok beszerzésénél a hazai ipart részesíti előnyben a külföldivel szemben, és munkásjóléti intézmények létesítésében érdemeket szerzett;

³⁷⁸ A hatályos Kbt. 73. § (1) bekezdése értelmében az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha

a) azt az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártá után nyújtották be;

b) az ajánlattevőt, részvételre jelentkezőt az eljárásból kizárták;

c) ha az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező alvállalkozója, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet a 62. § (1) bekezdés *i)* pontja, vagy az adott eljárásban felmerült magatartása alapján *j)* pontja szerinti kizáró ok miatt kizárásra került;

d) az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek, vagy nem igazolta megfelelően a követelményeknek való megfelelést;

e) egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit;

f) az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező

fa) valamely adatot a 44. § (2)-(3) bekezdésébe ütköző módon minősít üzleti titoknak és ezt az ajánlatkérő hiánypótlási felhívását követően sem javítja; vagy

fb) a 44. § (1) bekezdése szerinti indokolás a hiánypótlást követően sem megfelelő.

A Kbt. 73. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdésben foglaltakon túl az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz [72. §].

A Kbt. 73. § (3) bekezdése szerint az (1) bekezdésben foglaltakon túl a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha a részvételre jelentkező ajánlatot tesz.

A Kbt. 73. § (6) bekezdése szerint az (1) bekezdés *e)* pontja alapján érvénytelen különösen az ajánlat, ha

a) azt az ajánlati kötöttség fennállása ellenére az ajánlattevő visszavonta;

b) az ajánlattevő az ajánlati biztosítékot határidőre nem vagy az előírt mértéknél kisebb összegben bocsátotta rendelkezésre;

c) az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előre meghatározott egy olyan összeget, amelyet meghaladó árat vagy költséget tartalmazó ajánlatot a bírálat során érvénytelenné fog nyilvánítani, és az ajánlat ezen összeget meghaladja.

- egyenlő feltételek mellett előnyben kell részesíteni azt a beszállítót, aki vagy amely az adott árucikk vagy munkálat különleges gyártója, építője;
- ha a közszállítás teljesítése csak külföldi vállalkozó szállításával, munkájával teljesíthető, ehhez az illetékes minisztertől engedélyt kell kérni;
- ha kérdés merül fel, hogy valamely árucikket vagy munkálatot hazai vállalkozó készít-e, akkor meg kell keresni a Kereskedelmi Múzeum igazgatóságát, amely a hazai beszerzési forrásokat nyilvántartja;
- az ajánlattevőkkel a versenytárgyalás vezetői, bizottságai semmiféle alkuba nem bocsátkozhatnak a versenytárgyalás során.

Az értékelő bizottság határozati javaslatát zárt ülésen hozta meg. A versenytárgyalás eredményét – az odaítélési határozatot – főszabály szerint a versenytárgyalás lezárásától számított 15 napon belül, illetve amennyiben az eljárás eredményéről valamely felsőbb hatóság döntött, akkor a versenytárgyalás lezárásától számított 30 napon belül kellett meghozni. A határozat meghozataláról, azaz a végleges döntésről az érintett ajánlattevőket haladéktalanul, de legkésőbb 8 napon belül tájékoztatni kellett.³⁷⁹

A versenytárgyalás eredményének kihirdetését követően került sor a szerződés megkötésére, ennek során a szerződést a kiíró képviselőjének és a nyertes vállalkozónak – vagy meghatalmazottjának – két tanú előtt kellett aláírnia. A szerződésnek tartalmaznia kellett legalább a szerződő felek nevét és a vállalkozó lakhelyét, a szállítandó tárgy/teljesítendő munka helyét, mennyiségét és minőségét, az egységárakat és a főösszeg feltüntetését, a beszerzési forrásra vonatkozó kötelezettséget a kiírási hirdetménynek megfelelően, az ellenőrzés jogának fenntartását abban a tekintetben, hogy a közszállítás teljesítése származás vonatkozásában megfelel az ajánlatban, illetve a szerződésben vállalt kötelezettségeknek, a közszállítás teljesítésének határidőit, esetleges közbenső határidőket, a közszállítás tárgyát képező árucikkek, munkák átvételére vonatkozó rendelkezéseket, a biztosítékok nagyságára, valamint ennek visszafizetési módjára vonatkozó előírásokat.

³⁷⁹ A hatályos Kbt. 79. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt írásban tájékoztatni az eljárás vagy az eljárás részvételi szakaszának eredményéről, az eljárás eredménytelenségéről, az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ajánlatának, illetve részvételi jelentkezésének érvénytelenné nyilvánításáról, valamely gazdasági szereplő kizárásáról, valamint ezek részletes indokáról, az erről hozott döntést követően a lehető leghamarabb, de legkésőbb három munkanapon belül.

A kiíró a szerződés szerű teljesítés ellenértékét a 100.000 korona összeget meg nem haladó kifizetések esetén a teljesítéstől számított 30 napon belül, a 100.000 korona összeget meghaladó kifizetések esetében pedig a teljesítéstől számított 60 napon belül volt köteles megfizetni.³⁸⁰

³⁸⁰ A hatályos Ptk. 6:130. § (1) bekezdése szerint, Ha a felek a szerződésben a pénztartozás teljesítésének idejét nem határozták meg, a pénztartozást a jogosult fizetési felszólításának vagy számlájának kézhezvételétől számított harminc napon belül kell teljesíteni. Ha a pénztartozás fizetésére kötelezett szerződő hatóság, a szerződő hatóságnak nem minősülő vállalkozással kötött szerződése esetén pénztartozását a jogosult fizetési felszólításának vagy számlájának kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles teljesíteni, ebben az esetben a számla kézhezvételének napja nem képezheti a felek között érvényes megállapodás tárgyát.

A Ptk. 6:130. § (3) bekezdése szerint vállalkozások közötti szerződés esetén az e § rendelkezéseitől a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével egyoldalúan és indokolatlanul a jogosult hátrányára eltérő szerződési feltételt – mint tisztességtelen kikötést – a jogosult megtámadhatja. Pénztartozás fizetésére kötelezett szerződő hatóságnak szerződő hatóságnak nem minősülő vállalkozással kötött szerződése esetén a pénztartozás teljesítésére kikötött idő az (1)-(2) bekezdésben meghatározott határidőket csak akkor haladhatja meg, ha a szerződésben a felek a pénztartozás halasztott teljesítésében állapodtak meg, feltéve hogy a szerződés jellege miatt ez tényszerűen indokolt; a pénztartozás teljesítésére kikötött idő ebben az esetben sem haladhatja meg a hatvan napot. Pénztartozás fizetésére kötelezett szerződő hatóságnak szerződő hatóságnak nem minősülő vállalkozással kötött szerződése esetén a pénztartozás teljesítésére kikötött idő a hatvan napot meghaladó részében semmis.