



CORRUPTION  
RESEARCH CENTER  
BUDAPEST

Korrupciós kockázatok és az új közbeszerzési törvény

*A CRCB munkacsoportjának véleménye a 2015-ben hatályba lépett új közbeszerzési törvényről (2015. évi CXLIII. Törvény)*

2016. május

Az elemzést a Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB) kutatócsoportja készítette. Az elemzés elkészítését a központ pénzügyi erőforrásai és a résztvevők önkéntes munkája tette lehetővé.

A magyar közbeszerzések korrupciós kockázatait elemző munkánk folytatásához minden anyagi segítséget szívesen fogadunk, illetve várjuk önkéntesek jelentkezését ([info@crb.eu](mailto:info@crb.eu)).

Korrupciós kockázatok és az új közbeszerzési törvény. A CRCB munkacsoportjának véleménye a 2015-ben hatályba lépett új közbeszerzési törvényről (2015. évi CXLI. Törvény)/ Corruption Risks and the New Public Procurement Act in Hungary. The CRCB Working Group's Assessment on the Act CXLI of 2015 on Public Procurement.

Együttműködő partnerek:

3gteam kft.: <http://www.3gteam.hu/>

Precognox kft.: <http://precognox.hu/>

regionaldata projekt: <http://www.regionaldata.org>

Munkatársak:

|                   |                        |
|-------------------|------------------------|
| Bank Nóra         | egyetemi hallgató      |
| Herczog Elvira    | közgazdász             |
| Katona Hajnalka   | egyetemi hallgató      |
| Markson, Samuel   | fizikus                |
| Molnár Balázs     | szociológus            |
| Ungár Klára       | közgazdász             |
| Purczeld Eszer    | egyetemi hallgató      |
| Szalai Bálint     | közgazdász             |
| Tóth István János | közgazdász-szociológus |
| Vit Eszter        | egyetemi hallgató      |
| Zakaria, Patty    | politológus            |

Szakértők:

|                    |                            |
|--------------------|----------------------------|
| Gyenesse Jenő      | programtervező matematikus |
| Dr. József Magda   | jogász                     |
| Dr. Kelemen Zoltán | ügyvéd                     |
| Nagy Zoltán        | közgazdász                 |
| Székely Attila     | közbeszerzési szakértő     |

Corruption Research Center Budapest

e-mail: [info@crb.eu](mailto:info@crb.eu)

internet: <http://www.crb.eu/>

A kézirat lezárva: 2016. május 26.

## **Abstract**

In this brief report the legal and procurement working group of CRCB reviews the new Hungarian Public Procurement Act (CXLI. Act 2015) which came into effect in October 2015. The analysis focuses on four areas: the preparation process of the bill (i); the expected impacts of this new act on the transparency of public procurement, (ii) competitive intensity (iii) and corruption risks (iv).

The results show that public consultancy had a minor role in the preparatory process of the bill; several government decrees were published only some days before they came into effect. The fact that the public procurement act, adopted in October 2015, had to be amended within a month demonstrates that the act, itself did not contribute to legal certainty.

The analysis of competitive intensity, transparency and corruption risks suggests contradictory effects of the new public procurement act on these areas. On the one hand, in case of competitive intensity the effect can be so strong that it can both increase and decrease intensity, on the other hand transparency gets further restricted rather than increased due to the new act.

In case of corruption risks, the outcome is clearly negative: we estimate that the new public procurement act makes decisive steps towards a regulation that allows a higher level of corruption risks.

Keywords: public procurement act, public consultation, competitive intensity, transparency, corruption risks

## Összefoglalás

Az alábbi rövid elemzésben a CRCB jogi- és közbeszerzési munkacsoportjának véleményét olvashatjuk a Magyarországon 2015 októberében hatályba lépett új közbeszerzési törvényről (2015. évi CXLIII. Törvény). Az elemzés középpontjában négy terület vizsgálata áll: a törvény előkészítésének folyamata (i); az új törvény várható hatásainak az elemzése a közbeszerzések transzparenciájára (ii), versenyerősségére (iii) és korrupciós kockázataira (iv).

Az elemzés eredményei arra mutatnak, hogy az új közbeszerzési rendszer előkészítésében csak kis szerepe volt nyilvános társadalmi konzultációnak, több az új törvényhez kapcsolódó kormányrendelet csak napokkal a hatályba lépést megelőzően vált ismertté. Nem szolgálta a jogbiztonságot az, hogy a 2015 októberében elfogadott törvényt már egy hónapon belül módosítani kellett.

A versenyerősség, a nyilvánosság és a korrupciós kockázatok vizsgálata arra mutat, hogy a törvény ezekre való hatása meglehetősen ellentmondásos. Míg a versenyerősség esetében legalább olyan erős lehet a versenyerősséget növelő, mint csökkentő hatása, addig az új törvény inkább tovább korlátozza a nyilvánosságot, mint lépéseket tenne az nyitottság felé.

A korrupciós kockázatok esetében pedig egyértelműen negatív a kép: becsléseink szerint a törvény határozott lépéseket tesz egy olyan szabályozás felé, amely a korrupciós kockázatok magasabb szintjét teszi lehetővé.

Kulcsszavak: közbeszerzési törvény, társadalmi konzultáció, versenyerősség, nyitottság, korrupciós kockázatok

## Bevezetés

Az alábbiakban a CRCB jogi- és közbeszerzési munkacsoportjának rövid elemzését olvashatjuk a Magyarországon 2015 októberében hatályba lépett új közbeszerzési törvényről (2015. évi CXLIII. Törvény)<sup>1</sup>. Az elemzés középpontjában négy terület áll: a törvény előkészítésének folyamata (i); az új törvény várható hatásainak az elemzése a közbeszerzések transzparenciájára (ii), versenyerősségére (iii), és korrupciós kockázataira (iv).

Egy közbeszerzési törvény értékelésében elsőrendű szempont annak vizsgálata, hogy hogyan sikerül föloldani a feszültséget aközött, hogy a közbeszerzési előírások mennél jobban kövessék a normál, megfontolt üzleti gyakorlatot, vagyis se a kiíró, se az ajánlattevő ne szembesüljön értelmetlen előírásokkal (a), illetve, hogy a közpénzt átláthatóan, a köznek lehető legnagyobb hasznot hozó metódus szerint költse a közpénz kezelője (b). Vagyis minél szűkebb legyen a korrupciós lehetőség és veszély. Mind a két szempont vitathatatlan.

Másrészt mindig figyelembe kell venni azt a kontextust, amelyben a gazdasági szereplők (ajánlatkérők és versenyző cégek) viselkednek, az adott országban a közbizalom szintjét, a jogállam erősségét, és nem utolsósorban az állami intézmények integritásának fokát. Az sem mindegy, hogy milyen várható viselkedést tulajdonítanak az egyes szereplők egymásnak: mennyiben lehet előre számítani arra, hogy a közbeszerzéseket kiíró állami intézmények par excellence céljaiknak (a közjó szolgálata) megfelelően és tisztességesen járnak el, és mennyiben arra, hogy a pályázó cégek nem a közbeszerzések korrupszágát, hanem korrupciótól való mentességét tekintik normának.

Magyarországon ma a közbeszerzések közege, a közbizalom alapján eljáró intézmények vezetőinek romlott magatartása miatt hiteltelen a közbeszerzési rendszer<sup>2</sup>. Ez pedig a közjó érvényesítésének szempontjából azt követelné, hogy már százezer forint elköltése esetén is nyílt pályázat kiírása legyen kötelező, betartható határidőkkel. Ez a lépés azonban lényegében blokkolná a racionális magatartást és ezáltal lehetetlenné tenné az állami intézmények számára a közjó szolgálatát. Tudjuk, hogy e paradox helyzet feloldása rendkívül nehéz.

Véleményünk szerint ehhez először a közbizalmat kell megteremteni és a gazdasági szereplőknek várakozásait megváltoztatni: elérni azt, hogy ezen

---

<sup>1</sup> Lásd [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1500143.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1500143.TV)

<sup>2</sup> A közbeszerzések 50-58%-át tartották korruptnak a magyar vállalatvezetők 2010-2014 között egy, az EY és az MKIK GVI együttműködésében készült, minden évben 300 céget felmérő vizsgálatsorozat eredményei szerint. Lásd: Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban – 2014, MKIK GVI & EY, 60. oldal 3.7. tábla ( <http://bit.ly/1s9TERa> ). Ez arra mutat, hogy a magyar vállalatvezetők bizalma messzemenően megingott a magyar közbeszerzési rendszerben és ez a véleményük alig változott az elmúlt években.

túl az elvárt viselkedés az integritás alapon működő állami intézmények és a normákat betartó vállalkozások együttes cselekvése legyen.

Az elemzésben először a jogalkotás folyamatáról lesz szó, majd magát az új törvény értékeljük különböző szempontok (közzétételi szabályok, potenciális ajánlattevők, transzparencia, a verseny erőssége) szerint.

## I. A jogalkotás folyamata

1. Az új közbeszerzési törvény<sup>3</sup> indokolása szerint a törvény megalkotását két fő tényező alapozta meg: az európai uniós jogalkotási folyamat<sup>4</sup> (i); és a hazai közbeszerzési eljárások tapasztalatai alapján a hatékonyabb, gyorsabb, egyszerűbb eljárások lefolytatásának igénye, a társadalmilag és gazdaságilag legmegfelelőbb beszerzési eredmény elérésének szükségessége, a kis- és középvállalkozások sikeres szereplésének támogatása (ii).

2. A közbeszerzési törvény várható hatásairól előzetes hatásvizsgálat, a szereplők várható viselkedését felmérő közgazdasági elemzés, vagy akár statisztikailag elemezhető véleménykutatás nem készült. A magyar állam nem alkalmazza, ignorálja az ilyen vizsgálatokat lehetővé tévő elemzési módszereket (empirikus adatfelvétel, viselkedést előrejelző modellek, szimulációk, stb.). A törvény úgy került elfogadásra, hogy a szereplőknek (ajánlatkérők és versenyző cégek) a törvény elfogadása előtti tényleges, vagy az elfogadás utáni várható viselkedéséről, a törvényben meghatározott változások hatásairól semmilyen rendezett információ nem állt a jogalkotó rendelkezésére. A törvényalkotó „próba – szerencse” (*trial and error*) módszert követett, ami jelen esetben jelentős kockázattal jár és indokolatlanul magas társadalmi költségeket eredményez. Ezek a társadalmi költségek kimutathatók és elemezhetőek a közbeszerzési eljárások és közbeszerzési árak közötti összefüggések ökonometriai vizsgálatával.

3. A közbeszerzéssel foglalkozó érintettek már a parlament tavaszi ülészakban várták az új Kbt. elfogadását és kihirdetését, hiszen az ismert volt, hogy 2015. novemberétől kívánja a kormányzat hatályba léptetni a törvényt.

4. A törvény elfogadására ezzel szemben csak az országgyűlés 2015. szeptember 22-i ülésnapján került sor, a kihirdetés pedig a 2015. október

---

<sup>3</sup> Lásd: A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. Törvény:  
[http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1500143.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1500143.TV)

<sup>4</sup> Ennek keretében 2014. március 18-án három új, a közbeszerzésekre vonatkozó irányelv került kihirdetésre, amelyeket a tagállamoknak főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18-ig, az elektronikus közbeszerzésre vonatkozó részeket a központi beszerző szervek tekintetében 2017. április 18.-ig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18.-ig kell átültetniük a tagállami jogokba.

2-ai Magyar Közlönyben történt meg<sup>5</sup>, így a jogalkalmazók (piaci szereplők) számára csupán egyetlen hónap állt rendelkezésre az új szabályozás megismerésére, feldolgozására, amit további, a jogalkotási nehézségekből eredő problémák is fokoztak.

5. Maga a törvény az elfogadását követően – a hatályba lépés előtt és után is – és az eddig hónapokban többször módosult.  
Ez önmagában a jogbizonytalanság erősödését eredményezte.

6. Az új törvény – az eddigi gyakorlathoz hasonlóan – több területen is felhatalmazást ad a kormánynak, illetve a közbeszerzésekért felelős miniszternek a terület részletes rendeleti szabályozására. Ezek közül a legfontosabb tárgykörök, melyekben az eddigi szabályozás helyett új végrehajtási rendeletek kerültek elfogadásra:

- az alkalmasság és a kizáró okok részletes szabályozása (321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet);
- az építési beruházások szabályozása (322/2015 (X. 30.) Korm. rendelet);
- hirdetmények ellenőrzésére és közzétételére vonatkozó szabályozás (44/2015.(XI. 2.) MvM rendelet);
- hirdetménymintákra vonatkozó szabályozás (44/2015.(XI. 2.) MvM rendelet);
- a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók tevékenységére vonatkozó szabályozás (46/2015.(XI. 2.) MvM rendelet).

7. A jogalkotási folyamatban garanciális jelentőségű a jogszabályok előkészítés során a társadalmi részvételtől szóló törvényben meghatározottak szerinti- a jogszabály megismerhetőségének és véleményezhetőségének. Tekintettel arra, hogy sok esetben a végrehajtási rendeletek esetében egyetlen nap állt rendelkezésre a véleményezésre, ez az új közbeszerzési törvény esetében a garanciális elem kiüresedését jelentette.

A törvény és a végrehajtási rendeletek esetében a társadalmi egyeztetésre fordított minimális lehetőség a jogalkalmazók véleményezési lehetőségének messzemenő korlátozását eredményezte.

A megfelelő jogalkalmazáshoz feltétlenül szükséges a fenti végrehajtási szabályozás ismerete, ugyanakkor a jogszabályok elfogadására – ahogyan az a dátumokból látható – vagy az utolsó pillanatban, vagy már az új törvény hatályba lépését követően (!) került sor.

8. Nehezen értelmezhető mindennek tükrében az új törvény november elsejei hatályba léptetéséhez való ragaszkodás, mivel arra vonatkozóan Magyarországnak sem uniós kötelezettsége nem állt fenn, sem a megfelelő belső, jogalkotási és jogalkalmazási felkészülés nem történt meg.

---

<sup>5</sup> Lásd: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15142.pdf>

## II. A hirdetmények közzétételére vonatkozó szabályok

9. Az Európai Unió által megszabott értékhatárt elérő értékű beszerzéseknél az eddigi hirdetmény közzétételi szabályok jórészt megmaradtak. Egy újdonságot ki kell emelni: a nem központi ajánlatkérők a meghívásos és hirdetményes tárgyalásos eljárást megindíthatják előzetes tájékoztató útján is, melyet nem kell hirdetményben közzétenni, elegendő a saját honlapon publikálni, és előzetesen tájékoztatni az EU Kiadóhivatalát.

10. Kicsit rövidültek az ajánlattételi, részvételi határidők, nyílt és meghívásos eljárásban 45 napról 35 napra (Kbt. (81.§ (7), 83.§ (1)), tárgyalásos eljárásban 30 napra (Kbt. 83.§ (1)).

11. Az új törvény növelte az on-line módon elérhető közbeszerzési dokumentumok körét. Ez abban érhető tetten, hogy a közbeszerzési dokumentumoknak (ez az új, összefoglaló elnevezése valamennyi, az eljárás során az ajánlatkérői oldalon létrehozott dokumentumnak) elektronikus úton, teljes körűen, korlátlanul és ingyenesen elérhetőeknek kell lenni (Kbt.39.§ (1)).

Ez a lépés növeli a versenyerősséget és az átláthatóságot.

12. A nyilvánosság szélesebb körű biztosítását teszi lehetővé a 43.§ (1) bekezdésnek e) pontja, mely szerint a részvételi jelentkezések és az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezesek a Közbeszerzési Adatbázisban, vagy ajánlatkérő honlapján kötelezően közzéteendők, azzal egyidejűleg, ahogyan azt a jelentkezőknek vagy ajánlattevőknek megküldték, és e besorolással a közérdekből nyilvános adatok köre az összegezéssel bővült.

Ezek a lépések (11. és 12. pont) számottevő lépésként értelmezhetők a közbeszerzések nyilvánosságának növelése irányába.

13. Ezzel szemben a nyilvánosságot erőteljesen szűkítő változtatásokat is tartalmaz az új törvény. A drasztikus, a nyilvánosságot egyértelműen szűkítő változás az uniós értékhatárok alatti közbeszerzések esetén látható, mely körben két eljárásrend él:

### 13.1.

Árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetében nettó 18 millió forintot elérő, építési beruházás esetében nettó 100 millió forintot elérő értékű beszerzések tekintetében nem kell hirdetményben közzétenni (azaz nem kell a Közbeszerzési Értesítőben megjelentetni) az eljárást megindító felhívást, helyette egy úgynevezett összefoglaló tájékoztatást tartalmazó dokumentum kerül közzétételre a Közbeszerzési Hatóság honlapján (Nem hirdetmény!), amely egy igen tömör összefoglalója az eljárás fő paramétereinek (szerződés tárgya, típusa, időtartama, teljesítés helye és adminisztratív információk). Az összefoglaló



tájékoztatás a megküldést követő egy munkanapon belül kerül közzétételre. A potenciális ajánlattevőknek – szintén a tájékoztatás megküldésétől - öt munkanapot kell adni minimálisan, amely idő alatt jelezhetik érdeklődésüket. A konkrét eljárást megindító felhívást az így érdeklődőknek, továbbá legalább három ajánlattevőnek kell közvetlenül megküldeni. (Kbt. 113.§ (1)-(2)) Ezen beszerzések esetében az ajánlattételi határidő szintén rövidül az előző törvényben meghatározott 20 naphoz képest, szolgáltatás és árubeszerzés esetében 10 napos minimumot tartalmaz a törvény, építési beruházás esetében 15 naposat, a felhívás feladásától vagy megküldésétől.(Kbt 114.§ (4))

A határidők rövidülése csökkenti a versenyerősséget és növeli a korrupciós kockázatokat. A közbeszerzések transzparenciáját csökkenti, hogy nem kell már közzétenni az ajánlati felhívást, hanem csak egy összefoglalót az eljárás fontosabb paramétereiről. Így ez a lépés ezen a csatornán keresztül is a korrupciós kockázatok növekedését eredményezi.

### 13.2.

Árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetében nettó 18 millió forint alatti, építési beruházás esetében nettó 100 millió forintot alatti értékű beszerzések esetében - ha azok nem európai uniós alapokból finanszírozottak és országhatáron átnyúlóak - legalább négy gazdasági szereplőnek kell ajánlattételi felhívást küldeni. Az ajánlattételi határidő kötelező minimumát a törvény nem rögzíti, szemben az eddigi 15 napos minimummal. (Kbt. 115.§ (1), (2) és (3))

Ez a lépés hatása ellentmondásos: egyfelől költségesebbé teszi az összejátszást és egy lehetséges korrupciós tranzakció megszervezését az ajánlattevők kötelező számának növelésével.

Másrészt azonban az ajánlattételi határidő minimumának szabályozatlanul hagyásával egyértelmű lehetőséget biztosít arra, hogy egy integritás nélkül működő intézmény könnyen hozhasson létre korrump tranzakciókat. Az extrém rövidségű ajánlattételi határidő éppúgy törvényes lesz, mint a korábbi minimum 15 napos: nyilvánvaló, hogy a néhány napos határidő előírása kiváló eszköze lehet egy korrump közbeszerzés lebonyolításának.

Könnyen belátható, hogy a második hatás az effektív. Az első hatás csak akkor érvényesült volna, ha maradt volna az eredeti minimum 15 napos ajánlattételi határidő.

### **III. Az új törvényi szabályozás hatása a potenciális ajánlattevő körre**

14. A nemzeti keretek között lebonyolított közbeszerzések esetén csak nagyon korlátozott ideig van lehetősége az ajánlattevőknek az összefoglaló tájékoztatás alapján az érdeklődésüket jelezni (akár csak 4 munkanap) és ezzel biztosítani a potenciális részvételüket az eljárásban, szemben az eddigi, hirdetményben közzétett felhívás esetében közel 20 nappal.

Ez a változtatás csökkenteni fogja a jelentkezők számát, és ezzel csökkenti a verseny erősségét a közbeszerzési piacon.

Azt, hogy a bármilyen módon – akár hirdetményben, akár csak a honlapon való közzététellel – publikus eljárás megindulását rögzítő dokumentum nélküli beszerzések nettó 25 millió forintos értékhatárát levitte az új törvény 18 millió forintra, és 3 helyett 4 céget kell felkérni ajánlattételre, ellentétben áll azzal, hogy uniós értékhatárok alatt a hirdetményes közzététel teljesen megszűnt (Kbt. 113.§-115.§).

Így az előbbi lépés pozitív hatásait kioltják az utóbbinál jelentkező, az átláthatóságot felszámoló hatások.

15. Az új törvény kötelezővé teszi annak vizsgálatát, hogy részajánlat tétel lehetséges-e, és amennyiben erre az ajánlatkérő nem ad lehetőséget, azt indokolnia kell az eljárást megindító felhívásban. Feltehetően ez a szabályozás – amennyiben az indokolás nem csak egy kiüresedett formaként él majd – több cégnek adhat lehetőséget az eljárásokban való részvételre. (Kbt. 61.§ (4).)

Ez a lépés a verseny erősségének növelése irányába hat.

16. A jelentkezők számára pozitívan hathat, hogy a jelentkezéshez kapcsolódó adminisztratív terhek csökkentek, a kizáró okok és alkalmasság igazolása tekintetében az ajánlattevőknek csupán nyilatkozniuk kell (uniós értékhatár fölött az egységes európai közbeszerzési dokumentum szerinti nyilatkozat, ez alatt a közbeszerzési dokumentumban foglaltak szerinti nyilatkozat csatolásával) az ajánlatukban a megfelelésről. Igazolási kötelezettség csak a potenciális nyertesek tekintetében keletkezik, nekik viszont csupán öt munkanapjuk van valamennyi, a kizáró okok és az alkalmassági követelmények tekintetében előírt igazolás benyújtására. (Kbt. 69.§ (4))

Ez a lépés a verseny erősségének növelése irányába hat.

Ez az új bírálati szisztéma ugyanakkor magának a bírálati folyamatnak az elhúzódásával járhat, ám, hogy ez milyen mértékű lehet, arra a joggyakorlat ad majd választ. Ugyanakkor óvakodnia kell az ajánlattevőknek a nem megalapozott nyilatkozattételtől, mivel abban az

esetben, ha a kizáró okok vagy az alkalmasság tekintetében tett előzetes nyilatkozatukban foglaltakat később nem tudják igazolni, akkor hamis nyilatkozattétel állapítandó meg, és ez az adott eljárásban kizáró ok.

17. Fontos megemlíteni a fakultatívan alkalmazható, a Kbt. 63.§ (2) c) pontjában foglalt kizáró okot, mely az ajánlattevő előző három évi közbeszerzési szerződéseivel kapcsolatban elkövetett súlyos szerződésszegése esetén áll fenn, ha az a szerződés felmondásához, elálláshoz vagy kártérítés, vagy egyéb szerződéses szankció érvényesítéséhez vezetett.

A nyertes ajánlattevők számára a fentiek alapján a szerződésszerű teljesítés központi kérdés lesz, ugyanakkor például a nyílt eljárásban, ahol a szerződéses feltételek megvitatására nincs mód, egy szigorú szerződéstervezet akár el is rettenthet az eljárásban való részvételtől, hiszen egy kisebb kötbérszankció esetén is kieshet a későbbi közbeszerzési eljárásokból a nyertes.

18. Ajánlattevői oldalról a legtöbb kizáró ok alóli utólagos mentesülés új jogintézményét is bevezeti a törvény az öntisztázás lehetőségével. (Kbt. 64.§) Ennek alkalmazásával a Közbeszerzési Hatóság, vagy a bíróság mondja ki a kizáró ok hatálya alatt álló gazdasági szereplő megbízhatóságát, melyet ajánlatkérő köteles elfogadni.

E lehetőség alkalmazására vonatkozó szabályozás azonban elmaradt. A törvény hatálybalépésekor ugyanis egyetlen szereplő sem tudta, hogy például egy kartell-eljárás esetén az eljárás melyik szakaszától érvényesülhet ez a szabály (folyamatban lévő ügyek, bírósági felülvizsgálat alatti ügyek, vagy a hatálybalépés után indított, esetleg az azután elkövetett kartell-jogsértések esetén is?). De ennél talán fontosabb, hogy a Közbeszerzési Hatóság számára nem voltak (sem jól, sem rosszul) definiált szempontok, ami alapján fölmentést adhat ilyen ügyekben. Ez a helyzet amellet, hogy súlyosan növeli a korrupciós kockázatot, gyengíti a jogbiztonságot.

19. Az alkalmassági követelmények esetében korlátokat állít az új törvény alapján született kormányrendelet [321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról] a referencia tekintetében. Eszerint a közbeszerzés értékének vagy mennyiségének legfeljebb 75 %-áig terjedően lehet referenciát előírni, míg az árbevétel esetében csak a becsült értéknek megfelelő mértékű követelmény támasztható.

Bármely igazolás esetében irányadó, hogy az csak akkor kérhető, ha az ajánlatkérő az igazoláshoz vagy a releváns információhoz ingyenes elektronikus adatbázisból, közvetlenül juthat hozzá.

Mindezek bővítik a versenyző társaságok körét, azaz növelik a verseny erősségét és csökkentik a korrupciós kockázatokat.

#### **IV. Az eljárás eredményhirdetése után közzéteendő információk, adatok köre**

20. Itt egy ponton emelhető ki előrelépés: a törvény kötelezővé teszi az eljárás eredményéről szóló, eddig csak az eljárásban részt vett szereplők számára eljuttatott összegezés közzétételét (Kbt. 43.§ (1) e)).

Ez mindenképpen a nyilvánosság növelése irányában történő lépés és ezzel együtt csökkenti a korrupciós kockázatokat is, ugyanis korlátozza a túlárzás valószínűségét és mértékét.

Ha ugyanis egy korrupcióra készülő szereplő (ajánlatkérő, vagy versenyző cég) előre tudja, hogy a közbeszerzési eljárás legfontosabb adatai, közöttük a pontozás mikéntje és eredménye, valamint a szerződéses ár közzétételét, akkor eleve lemond az extrém mértékű túlárzásról, nehogy „kilógjon a lóláb”.

Az összegezés adattartalma azonban ezzel együtt nem bővült.

#### **V. A közzétett információk minősége**

21. A közvélemény a közbeszerzési eljárásokról, az azokhoz kapcsolódó statisztikákról, elemzésekről, kimutatásokról a Közbeszerzési Hatóságon keresztül tájékozódhatna elsősorban. Az új Kbt. az előzőhöz képest nem hoz újat abban a tekintetben, hogy milyen mélységben rögzíti a Közbeszerzési Hatóság feladatai között a közvélemény széles körű tájékoztatását, az átláthatóság vagy a nyilvánosság biztosítását.

A törvény nem foglalkozik ellenben a közbeszerzési adatok rendezett adatbázisban való közzétételének problémájával. Ez alapvető feltétel a közbeszerzési törvény hatásainak elemzéséhez és egy hatékonyabb közbeszerzési szabályozás kialakításához.

Az adatok, illetve a közbeszerzési adatokat generáló folyamat ilyen szempontú áttekintése és javítása elengedhetetlen<sup>6</sup>.

E tekintetben irányadó az USA, vagy Chile gyakorlata<sup>7</sup>. Az adatok nyilvánosságának, rendszerezett publikálásának ezen országokra jellemző

<sup>6</sup> Lásd erről a CRCB javaslatát, amelyet önkéntes munkában, öt forintért készített a magyar állam számára: <http://bit.ly/1UcQgVZ>. A javaslatot a CRCB képviselői személyesen adták át a magyar Közbeszerzési Hatóság főtitkárának 2013 szeptemberében.

<sup>7</sup> Mind a két ország közbeszerzéseinek adatai on-line módon bárki számára letölthetők rendezett adattáblákban, csv formában. Lásd: <http://1.usa.gov/247bdgt> és

minőségét Magyarország sajnos a törvény hatályba lépése után sem éri el. E szint elérése nem lehetetlen: minden informatikai eszköz és emberi erőforrás elérhető ehhez a magyar kormány számára is. Magyarország is a Földön van -- nincs „magyar glóbusz”.

22. Azok az általános megfogalmazások, mint, hogy

„a Hatóság 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))

vagy, hogy

„a Hatóság feladata a közbeszerzésekről nyilvántartás vezetése, a közbeszerzési eljárások központi nyilvántartásaként a Közbeszerzési Adatbázis működtetése”  
(Kbt. 187.§ (2) b) és k) pontok),

továbbra is az általánosság szintjén maradó, önmagukban semmitmondó elvárások.

Mindezek a konkrét módszerek és eljárások, a vizsgálandó és publikálandó adatkörök pontos meghatározása nélkül üres elvek maradnak.

## **VI. Az eljárások egyszerűsítése**

23. Ajánlattevők nézőpontjából egyszerűbbek lettek az eljárások, az azokon való részvétel, a fentiekben részletezett, főleg adminisztratív egyszerűsítések miatt. Ezzel szemben feltehetőleg a bírálat és értékelés folyamata fog az eddigieknél jobban elhúzódni.

Például a kizáró okok és alkalmasság előzetes igazolása esetén (Kbt. 69.§ (2)), az egységes európai közbeszerzési dokumentum használata a Kbt. 67.§ szerint, majd a konkrét igazolások benyújtása a Kbt.69.§ (4) bekezdése alapján.

---

<http://bit.ly/1TKBsIf> . Az USA adatbázisa minden 3000 USD feletti szövetségi és állami beszerzés adatait tartalmazza 2000-től, mintegy 16 millió szerződés adatait, de ugyancsak teljes körű, rendszerezett és gazdag a chilei Közbeszerzési Hatóság adatbázisa is.

## **VII. Egyéb új szabályok, amelyek a versenyre illetve az átláthatóságra hathatnak**

### ***Személyi hatály, ajánlatkérői kör***

24. A támogatásból megvalósuló beszerzések esetében szűkült a közbeszerzési kötelezettség. (Kbt. 5-7.§) Eddig a törvény személyi hatálya kiterjedt azokra az egyébként ajánlatkérőnek nem minősülő szervezetekre is, amelyek árubeszerzését, szolgáltatás megrendelését vagy építési beruházását egy ajánlatkérőnek minősülő szervezet – uniós értékhatárt elérő értékű beszerzés esetében többségi részben, nemzeti értékhatárt elérő értékű esetében 75 % felett – támogat. Ez a jelenlegi törvény alapján úgy módosul, hogy csak a meghatározott tárgyú építési beruházások, és az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások beszerzése esetében minősül a támogatott szervezet ajánlatkérőnek, azaz csak ezek esetében közbeszerzés-kötelezett. Ezt csak kicsit enyhíti az a 5.§ (3) bekezdése szerinti rendelkezés, mely szerint a legalább huszonöt millió forintos összegben támogatott projekt esetében minden közbeszerzési tárgykör esetében fennáll az eljárási kötelezettség.

Gondoljuk végig: 24, 9 milliós támogatás esetében, ha azt pl. nem építési beruházással összefüggő, hanem bármilyen más tanácsadásra fordítják, vagy ha pl. laptopokat vesznek belőle, a támogatottnak nincs közbeszerzési kötelezettsége!

Ugyanakkor még ez alól a kötelezettség is lehet kivételt teremteni, pl. ha egyedi kormánydöntésben megállapított beruházási támogatásról van szó. (Kbt.5.§ (3)).

Ez a lépés, amellet, hogy rendkívül bonyolult, csökkenti a közbeszerzések átláthatóságát és növeli a korrupciós kockázatokat, mivel a beszerzések e részére nem fog vonatkozni közbeszerzési kötelezettség. Továbbá ez a lépés azzal jár, hogy a jövőben az e beszerzések elemzése, monitorozása is lehetetlenné válik. Ezáltal az is, hogy tényekre alapozva javítani lehessen e beszerzések hatékonyságán.

A magyar állam ezzel a változtatással e közbeszerzések esetében az írásbeliség előtti korszakba lép vissza.

## **Tárgyi hatály**

25. Kivételi kör a jogi szolgáltatások esetében szűkült, itt a korábbi teljes kivétellel szemben most szűkebb tevékenységi kör mentesült a közbeszerzés alól: nem tartozik ide a például az általános értelemben vett jogi tanácsadás, csak annak a bírósági, hatósági, békéltetői vagy közvetítői eljáráshoz kapcsolódó esete. (Kbt. 9.§ (8) d))

Ez a lépés kedvezően hathat a piaci versenyre.

26. Új kivételként jelenik meg a kampányszolgáltatás, amit politikai párt választási kampánnyal összefüggésben rendel meg. (Kbt. 9.§ (8) j)) Ez tehát értékétől függetlenül lesz mentes a közbeszerzés alól.

Már csak az a kérdés, hogy milyen tágan lehet értelmezni ezt a szolgáltatást, milyen egyéb szolgáltatások férhetnek bele e címszó alatt a nem közbeszerzés-köteles körbe.

Tekintve, hogy a kampányszolgáltatások vásárlása közvetítő (bróker) szervezeteken keresztül, a korrupciós ügyletek elterjedt típusa Magyarországon<sup>8</sup>, ez a változtatás tovább tágítja, táplálja e módszerek alkalmazhatóságát a politikai korrupció mechanizmusában.

27. A kizárólagos jog alapján nyújtott szolgáltatások esetében a Kbt. alóli mentességet megalapozó jognak korábban jogszabályon kellett alapulnia, az új Kbt. szerint elegendő egy hatósági határozat is ehhez (Kbt. 9.§ (8) k)).

Ez a lépés bővíti azon beszerzések körét, amelyeknél nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni, így a nyilvánosság korlátozását és a korrupciós kockázatok növelését vonja maga után.

28. Az uniós értékhatár alatti eljárások esetében a kivételi kör szélesedik, legfontosabb esetei:

- a 3. sz melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások bizonyos köre, például a szállodai és éttermi szolgáltatások, vagy a jogi szolgáltatások (Kbt. 111.§ c))
- a nettó 18 millió forintot el nem érő becsült értékű, a 3. sz melléklet szerinti szolgáltatások (ide tartoznak pl. az egészségügyi szolgáltatások, oktatási szolgáltatások, rendezvényszervezés, nyomozási és biztonsági szolgáltatások stb), ( Kbt. 111.§ d))

---

<sup>8</sup> Lásd Szántó Zoltán – Tóth István János – Varga Szabolcs (2011): A korrupció társadalmi és intézményi

Szerkezete Korrupciós tranzakciók tipikus kapcsolatháló-konfigurációi Magyarországon, Szociológiai Szemle, 21(3): 61–82.2011/3. [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1208/1/03\\_szanto\\_zoltan\\_windows\\_1250\\_toth\\_is.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1208/1/03_szanto_zoltan_windows_1250_toth_is.pdf)



- a felelős akkreditált közbeszerzési szakértői tevékenység. (Kbt. 111.§ h))

Ezek a lépések ugyancsak a beszerzésekre vonatkozó információk nyilvánosságának csökkenésével járnak, és a korrupciós kockázatok növekedését eredményezik.

### *Üzleti titok, iratbetekintés*

29. Ha az ajánlatban a gazdasági szereplő üzleti titkot tartalmazó iratot csatol, akkor az ilyen, elkülönített irathoz indoklást is köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. Az általánosság szintjén megfogalmazott indokolás nem megfelelő, az ajánlatkérőnek pedig a nem megfelelő tartalmú indokolás esetén hiánypótlást kell elrendelnie. Ha a hiánypótlást követően sem javítja az ajánlattevő az ajánlatát, akkor az érvénytelen. (Kbt. 73.§ (1) fa))

30. Az új Kbt. kifejezetten, és a réginél bővebben határozza meg, hogy mely adatok, információk nem nyilváníthatók üzleti titoknak, ilyenek például a korábban teljesített közbeszerzési szerződések, fő szabály szerint a szakmai ajánlat vagy az ajánlatban meghatározott áruk, szolgáltatások, építési beruházások leírása. (Kbt. 44.§ (2))

Ez mindenképpen pozitív, a közbeszerzések nyilvánosságát növelő és korrupciós kockázatokat csökkentő változás a korábbi helyzethez képest.

31. Érdekes ugyanakkor az üzleti titokra vonatkozó, a nyilvánosságot fokozottabban biztosító szabályozással szembeállítani az iratbetekintés szigorúbb szabályozását, mely szerint az ajánlattevő az irat-betekintési kérelmében meg kell, hogy jelölje a feltételezett jogsértést és azt, hogy az ajánlat vagy a jelentkezés mely részébe kíván betekinteni. Tiltja továbbá az új szabályozás az ajánlat vagy jelentkezés teljes körű átvizsgálását az iratbetekintés keretében. Kérdéses azonban, hogy mindezeknek a gyakorlatban hogyan lehet eleget tenni. (Kbt. 45.§ )

Ezzel az új törvény lezárja azt a lehetőséget, amelynek alkalmazásával több a versenyt korlátozó ügylet kerülhetett napvilágra, módot adva a hátrányt szenvedett félnek a jogorvoslat lehetőségére<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> A CRCB által végzett interjúk tapasztalatai alapján az eljárások vesztesei több eljárást kezdeményeztek Közbeszerzési Döntőbizottságnál az iratbetekintést követően. Lásd még <http://www.kozbeszerzes.hu/jogorvoslat/hatarozatok-listaja/>



### *Becsült érték*

32. Az eddigi közbeszerzési szabályozás alapvetően változott azzal, hogy az új törvény alapján a becsült érték meghatározásakor a piaci árból, és nem a legmagasabb piaci árból kell kiindulnia ajánlatkérőnek (Kbt. 28.§).

A becsült érték meghatározásának módszerét, dokumentáltságát is rögzíti a törvény. (Kbt. 28.§ (2)).

A becsült érték meghatározása fontos abból a szempontból is, hogy amennyiben valamennyi ajánlat a becsült érték feletti, akkor ajánlatkérőnek elbírálás nélkül van lehetősége eredménytelenné nyilvánítani az eljárást.

A becsült érték ilyen szabályozása pozitív előrelépésnek számít a korrupciós kockázatok csökkentésének szempontjából.

### *Értékelési szempontok*

33. Az új Kbt. szakít az eddigi hagyományokkal az értékelés tekintetében is. Az indoklás szerint a cél az, hogy az ajánlatkérők elsődlegesen a minőség alapú kiválasztásra térjenek át. Három szempont alkalmazható az új törvény alapján: a legalacsonyabb ár (i), a legalacsonyabb költség (ii), melyet költséghatékonysági módszerrel kell kiszámolni, és a legjobb ár-érték arányt is megjelenítő olyan szempontok, melyek között az ár vagy a költség is szerepel (iii) (Kbt. 76.§ (2)).

Az ajánlatkérő a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját csak kivételes és indokolt esetben alkalmazhatja, és kifejezetten tilos azt használni tervezési, mérnöki, építészeti szolgáltatások és építési beruházások esetében. (76.§ (5)). Lehetséges az is, hogy ajánlatkérő rögzített ár mellett kizárólag a minőségi elemeket versenyeztesse.

34. Figyelmet érdemel, hogy a Kbt. alapján az építési beruházások esetében a legalacsonyabb ár nem jelölhető meg az értékelés szempontjaként, az építési beruházásokra vonatkozó kormányrendelet alapján pedig (322/2015 (X.30) Korm. rendelet 24.§ ) az ajánlati ár nem vehető nagyobb mértékben figyelembe, mint a többi értékelési szempont együttesen.

A nem ár típusú elemek ilyen súlya egyrészt irreális vállalásokat eredményezhet például a teljesítési határidő tekintetében, vagy kifejezetten a nagy létszámú, tőkeerős cégeknek kedvezhet.

Másrészt az ár, mint értékelési szempont korlátozása és a nem ár („minőségi”) szempontok szerepének erősítése a korrupciós kockázatok növekedésével jár. Az *a priori* nem meghatározható, az ajánlattevő szubjektív ítéletének nagyobb teret adó bírálati módszer ugyanis az ajánlatkérő diszkrecionális (szabad belátáson alapuló) döntési lehetőségnek növelését eredményezi, ami pedig a korrupciós tranzakciók létrejöttét elősegítő egyik feltételként funkcionál.

### *Összeférhetetlenség*

35. Az összeférhetetlenségi szabályokat a Kbt. 25.§-a tartalmazza, és ez a szakasz volt az, amelyik a kihirdetést követően a legvitatottabban módosult.

Bővült azon közjogi méltóságok köre, akik, illetve akik hozzátartozói tulajdonában lévő szervezet összeférhetetlen, ugyanakkor a jogalkotó a Ptk szerinti hozzátartozói kört is módosította a közjogi méltóságok „közös háztartásban élő” hozzátartozóira, ami egyértelműen jóval megengedőbb szabály, mint ami az eredeti változatban volt (Módosította a 2015. évi CXCI. törvény 68.§ 2.)

Ez a lépés nyilvánvalóan növeli a politikai korrupció lehetőségét.

## VIII. Összefoglaló táblázat – az új közbeszerzési törvény becsült hatásai

| sorszám | kbt pont   | versenyerősség               | transzparencia               | korrupciós kockázatok        |
|---------|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 10.     | Kbt. (81.§ (7), 83.§ (1), és Kbt. 83.§ (1))                | nincs hatás                  | nincs hatás                  | nincs hatás                  |
| 11.     | Kbt.39.§ (1)   | növeli                       | növeli                       | nincs hatás                  |
| 12.     | Kbt. 43.§ (1) bekezdés e) pont                             | nincs hatás                  | növeli                       | nincs hatás                  |
| 13.     | Kbt. 113.§ (1)-(2) valamint Kbt. 115.§ (1) , (2) és (3)    | csökkenti                    | csökkenti                    | növeli                       |
| 14.     |  | csökkenti                    | nincs hatás                  | növeli                       |
| 15.     | Kbt. 61.§ (4)  | növeli                       | nincs hatás                  | nincs hatás                  |
| 16.     | Kbt. 69.§ (4)  | növeli                       | nincs hatás                  | nincs hatás                  |
| 17.     | Kbt. 63.§ (2) c)   | nincs hatás                  | nincs hatás                  | nincs hatása                 |
| 18.     | Kbt. 64.§  | nincs hatás                  | nincs hatás                  | növeli                       |
| 19.     | 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet                          | növeli                       | nincs hatás                  | csökkenti                    |
| 20.     | Kbt. 43.§ (1) e)   | nincs hatás                  | növeli                       | csökkenti                    |
| 21.     |  | nincs hatás                  | nincs hatás                  | nincs hatás                  |
| 22.     | Kbt. 187.§ (1) és Kbt. 187.§ (2) b) és k) pontok, valamint | nincs hatás                  | nincs hatás                  | nincs hatás                  |
| 23.     | Kbt. 69.§ (2), Kbt. 67.§, Kbt.69.§ (4)                     | nincs hatás                  | nincs hatás                  | nincs hatás                  |
| 24.     | Kbt. 5-7.§   | csökkenti                    | csökkenti                    | növeli                       |
| 25.     | Kbt. 9.§ (8) d)  | növeli                       | nincs hatás                  | csökkenti                    |
| 26.     | Kbt. 9.§ (8) j)  | csökkenti                    | csökkenti                    | növeli                       |
| 27.     | Kbt. 9.§ (8) k)  | nincs hatás                  | csökkenti                    | növeli                       |
| 28.     | Kbt. 111.§   | nincs hatás                  | csökkenti                    | növeli                       |
| 29.     | Kbt. 73.§ (1) fa)  | nincs hatás                  | nincs hatás                  | nincs hatás                  |
| 30.     | Kbt. 44.§ (2)  | nincs hatás                  | növeli                       | csökkenti                    |
| 31.     | Kbt. 45.§  | nincs hatás                  | csökkenti                    | növeli                       |
| 32.     | Kbt. 28.§  | nincs hatás                  | nincs hatás                  | csökkenti                    |
| 33.     | Kbt. 76.§ (2) és 76.§ (5)                                  | nincs hatás                  | nincs hatás                  | nincs hatás                  |
| 34.     | 322/2015 (X.30) Korm. rendelet 24.§                        | csökkenti                    | nincs hatás                  | növeli                       |
| 35.     | 2015. évi CXCI. törvény 68.§ 2.                            | nincs hatás                  | nincs hatás                  | növeli                       |
|         | Összesen   | 5 pozitív és 5 negatív hatás | 4 pozitív és 6 negatív hatás | 5 pozitív és 9 negatív hatás |