

# GENERÁCIÓVÁLTÁS A KÖZBESZERZÉSEKBEN: AZ E-KÖZBESZERZÉS REFORMJA

VÁNDOR CSABA<sup>1</sup>

## Összefoglalás

Az Európai Unió jogalkotása döntő hatással van a magyar köz- és magánjogi rendszerre. A közbeszerzési jogunk egyértelműen az uniós csatlakozás egyik feltétele volt, és ezen terület formálódása, fejlődése azóta is uniós alapokon nyugszik. 2014-ben az EU három, számos újítást és innovatív gondolatot tartalmazó irányelvet fogadott el a közbeszerzések területén, amely irányelveket Magyarország az elsők között ültette át nemzeti jogába. Az új közbeszerzési törvényünk (Kbt.) már alapelvi szinten is sokat változott. A tanulmány az elektronikus közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat tekinti át, előrevetítve a még hatályba nem lépett változásokat is, amelyek várhatóan döntő hatással lesznek a közbeszerzések átláthatóságára is.

## Kulcsszavak

elektronikus közbeszerzés, ESPD, Kbt., közbeszerzési reform

## Summary

The EU regulation has wide effects on the Hungarian public and private law system. It was one of the requirements of the accession of Hungary to create a harmonized public procurement law regime, and the formation of this legal field has its basis on EU law ever since. In 2014, the EU enforced three directives that contain many new and innovative solution and these were incorporated to the Hungarian law among the firsts. Our new Public Procurement Law (so called Kbt.) has changed even in principal level. The study is analyzing the changing rules on e-procurement, detailing the forthcoming changes as well, which will have effect on the transparency of these procedures.

## Keywords

electronic public procurement, ESPD, public procurement reform

---

<sup>1</sup> egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék

## **Bevezető gondolatok**

Az elektronikus közbeszerzési rendszerek folyamatos terjedése azt jelzi, hogy egy olyan konzervatív jogterület, mint a közbeszerzési jog is képes – néha – lépést tartani a globális fejlődéssel. Mind az Európai Unió, mind más nemzetközi szervezetek hangsúlyozzák, hogy az elektronikus eljárások bevezetése, az adatbázisok minél szélesebb körű használata növeli a közbeszerzések átláthatóságát és hosszú távon a szabad versenyt is. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy mindezekhez a technológiai háttérrel is biztosítani kell, sőt témánk szempontjából talán fontosabb, hogy a humán kapacitásokat is fejleszteni kell a szigorodó feltételeknek való megfelelés érdekében. A címben megfogalmazott generációváltáson ezt a változó felhasználói oldalt értem: a modern kor közbeszerzőinek, az ajánlatkérőknek és az ajánlattevőknek már széles körű IKT-ismeretekkel és eszközökkel kell rendelkezniük a beszerzéseik szakszerű lebonyolításához.

## **Az elektronikus közbeszerzés fogalma és nemzetközi beágyazottsága**

Az e-közbeszerzés gyűjtőfogalom, amely magában foglalja azokat az elemeket, amelyek a közbeszerzés során a papíralapú eljárásoknak infó-kommunikációs technológia (IKT) alapú kommunikációval és feldolgozással való felváltására vonatkoznak. Az e-közbeszerzés azt jelenti, hogy a közbeszerzési eljárás különböző szakaszainak – ajánlati felhívás közzététele, ajánlati dokumentáció biztosítása, ajánlat benyújtása, értékelés, szerződés odaítélése, megrendelés, számlázás és kifizetés – támogatásához elektronikus folyamatok bevezetésére kerül sor.

A közbeszerzési szabályozás megfelelőségével foglalkozik többek között az OECD, valamint az UNCITRAL jogegységesítési tevékenységének is része, a közbeszerzési jog<sup>2</sup>. A közbeszerzés nemzetközi forrásrendszerének harmadik pillére pedig a WTO Kormányzati Beszerzési Megállapodása. Az alábbiakban ezen források részletesebb bemutatására kerül sor, majd külön fejezetben ismertetem az uniós jogot.

Az OECD a közbeszerzések terén szorosan együttműködik az Európai Unióval. Ennek egyik kiváló példája az ún. SIGMA program: Állami és Közigazgatási Fejlesztés Támogatása, amely keretében a program reformfolyamatok értékelésével, a jó európai gyakorlatok gyűjtésével és bemutatásával foglalkozik, segítséget nyújt a partner országoknak a legjobb gyakorlatok átültetésében, projektek előkészítésében.

Az OECD 2008-ban a közbeszerzések integritására vonatkozóan 10 irányelvet fogadott el, amelyek célja, hogy a közbeszerzések során jelentkező kockázatokat csökkentsék a tagállamokban. A megfogalmazott irányelvek és csoportosításuk a következő:

1. Átláthatóság: Az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő és pártatlan bánásmód érdekében a tagállamoknak a teljes közbeszerzési eljárás során biztosítaniuk kell az átláthatóság megfelelő szintjét. A tagállamoknak a legmagasabb szintű átláthatóságot kell megteremteniük a közbeszerzési eljárások során, valamint óvintézkedéseket kell tenniük az integritás megőrzésére, különösen a közbeszerzési eljárások alól kivételt képező eljárások esetében<sup>3</sup>.
2. Jó vezetés: A tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a közbeszerzés során a közpénzeket

---

<sup>2</sup> pl. UNCITRAL Model Law on Public Procurement, 2011.

<sup>3</sup> Az átláthatóság fontosságára a joggyakorlatból legtöbbször idézett példa az Európai Bíróság ítélete, amelynek indoklása a következőket tartalmazza: „Az átláthatóság követelménye, amelyet az ajánlatkérőkkel szemben állítanak, azt jelenti, hogy valamennyi potenciális ajánlattevő érdekében megfelelő mértékű nyilvánosságot kell biztosítani, amely lehetővé teszi a piaci verseny előtt történő megnyitást és az eljárások pártatlanságának ellenőrzését.” C-324/98 Tealustria ügy, indoklás 62. pontja.

az eredeti céloknak megfelelően használják fel, valamint garantálniuk kell, hogy a közbeszerzésekkel foglalkozó hivatalnokok tudása, képességei és integritása megfelel a magas szintű szakmai követelményeknek.

3. A köteleltségmulasztás megelőzése, teljesítés és ellenőrzés: A tagállamoknak megfelelő mechanizmusokat kell alkalmazniuk a közbeszerzés integritást fenyegető kockázatok megelőzésére, valamint ösztönözniük kell a kormány és a magánszektor szoros együttműködését az integritás magas színvonalának megtartása érdekében, különösen a szerződések teljesítése során. A tagállamoknak olyan mechanizmusokat kell biztosítaniuk, amelyek egyrészt felügyelik a közbeszerzéseket, másrészt azonosítják, és ennek megfelelően büntetik a köteleltségmulasztást.
4. Elszámoltathatóság és ellenőrzés: A tagállamoknak egyértelmű felelősségi láncot kell létrehozniuk hatékony ellenőrzési mechanizmusokkal együtt, illetve az ajánlattevőktől érkező panaszokat tárgyilagosan és megfelelő időben kell kezelniük. A tagállamoknak fel kell jogosítaniuk a civil társadalmi szervezeteket, a médiát és a szélesebb társadalmat a közbeszerzések figyelemmel kísérésére.

A megfogalmazott elvárásokkal kapcsolatban összefoglalóan elmondhatjuk, hogy egybecsengenek az Európai Unió közbeszerzési reformja során megfogalmazott célkitűzésekkel. Az OECD által azonosított problémák (korrupció, összejátszás, fokozott ellenőrzés szükségessége) a közbeszerzési rendszer visszatérő, javításra szoruló gócpontjai. Az új közbeszerzési törvény – összhangban az uniós és az OECD elvárásokkal – több ponton is változtatott a korábbi közbeszerzési gyakorlaton, így például a Közbeszerzési Hatóság részére többletjogosítványokat adott a szerződések teljesítésének ellenőrzése terén<sup>4</sup>, valamint szigorításra kerültek az egyszerűsített eljárás szabályai is<sup>5</sup>. A közbeszerzések hatékonyságának felügyelete, monitoringja területén szintén előrelépés, hogy a hatályos Kbt. 194. § „Európai uniós kötelezettségek” cím alatt a közbeszerzésekért felelős miniszter<sup>6</sup> feladatává tette, hogy a Közbeszerzési Hatósággal, az Állami Számvevőszékkel, a kormányzati ellenőrzési szervekkel, a Gazdasági Versenyhivatallal és az európai támogatásokat auditáló szervekkel együttműködést alakítson ki, aminek során a fenti szervezetek, ha – saját kezdeményezésükre vagy információk kézhezvételét követően – konkrét jogsértést vagy rendszerszintű problémát tárnak fel, azokat egymásnak is jelzik az adott esetben megtett egyéb intézkedések (ideértve a jogorvoslati eljárás kezdeményezését, jogszabály-módosítás kezdeményezését is) mellett [Kbt. 194. § (1) bekezdés]. Szintén a fenti alapelveknek való megfelelést hivatott alátámasztani a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói rendszer kialakítása. A közbeszerzési szakértők alkalmazásának korábbi, liberálisabb szabályaihoz képest jelentősen nőtt azon ügyek száma, ahol kizárólag minősített szakértő járhat el, így a szakszerű eljárások lebonyolításában mind több esetben képzett, tapasztalattal rendelkezők vehetnek csak részt (Patay 2016, 151) [Kbt. 27. § (3) bekezdés].

A Kormányzati Beszerzési Megállapodás<sup>7</sup> (*Agreement on Government Procurement* –

---

<sup>4</sup> Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pont

<sup>5</sup> Kbt. 115. § tekintetében a korábbi értékhatárok csökkentek, és a meghívandó ajánlattevők száma háromról négyre emelkedett. Vö: 2011. évi Kbt. 122/A § és 122 § (7) bekezdés szerinti eljárások

<sup>6</sup> A kézirat lezárásakor: miniszterelnökséget vezető miniszter

<sup>7</sup> A GPA az Uniók jog része is arra tekintettel, hogy az Európai Unió is ratifikálta a megállapodást: Hivatalos Lap C 256., 1996.9.3. Ezt rögzíti a Magyar Köztársaságnak és az Európai Közösségnek a közbeszerzések terén fennálló Nemzetközi kötelezettségeiről szóló 8001/2005. (X. 27.) KüM-TNM-IM együttes tájékoztatója is, amelynek 2. pontja alapján a Kereskedelmi Világszervezetet (WTO) létrehozó egyezmény 4. melléklete: Megállapodás a kormányzati beszerzésről (WTO/GPA). [Hivatalos Lap L 336., 1994. 12. 23. 21994A1223(21)], a Közösség részéről

GPA) jelenleg az egyetlen olyan jogilag kötelező erejű megállapodás a WTO keretén belül, amely a kormányzati beszerzésekre vonatkozik. Első változatát 1994-ben, az uruguayi fordulóval párhuzamosan tárgyalták meg, és 1996. január 1-jén lépett hatályba. A GPA részes felei 2006 decemberében az 1994. évi GPA szövegének felülvizsgálatáról állapodtak meg, majd hosszas tárgyalások eredményeként 2012. március 30-án politikai megállapodást értek el, és határozatot fogadtak el, amellyel elfogadták a tárgyalási eredmények elemeit, amelyek egyrészt a Kormányzati Beszerzési Megállapodás módosításáról szóló jegyzőkönyv, másrészt a bizottság hét határozata (WTO 2016). A GPA plurilaterális nemzetközi egyezmény, mivel nem mindegyik WTO-tag részese az egyezménynek. A kézirat lezárásának időpontjában 45 WTO-tagállam volt tagja a GPA-megállapodásnak (ebből 28 az Európai Unió tagja is), 30 tagállam megfigyelőként vesz részt a GPA Bizottság munkájában, és ezen 30 tagállamból 10 esetében a csatlakozás folyamatban van<sup>8</sup>.

A felülvizsgált szöveg tekintetében elmondható, hogy több ponton is hasonlóságot mutat az uniós közbeszerzési jog célkitűzéseivel. Ez elsősorban annak tudható be, hogy a tárgyalási folyamat során az Európai Bizottság jelentős energiákat mozgósított a szakmai kérdések elfogadása során. Újdonság, hogy a GPA részes felei számára előírják, hogy hozzanak létre ingyenes és centralizált elektronikus adatbázist, amely tartalmazza a minisztériumok és egyéb, beszerzést végző központi szervek által közzétett hirdetményeket. Az új kötelezettség nagyrészt az uniós modellen (TED) alapul, ennek eredményeként a GPA összes részes felének beszerzési piacai elérhetőbbé válnak. A módosított GPA az ajánlattevők kiválasztására vonatkozóan egyértelműbb szabályokat tartalmaz, és így nagyobb versenyt tesz lehetővé: az uniós rendszerhez hasonlóan a kiválasztási eljárás biztosítja, hogy a közbeszerzési eljárásokban csak olyan vállalatok vehessenek részt, amelyek nem követtek el megvesztegetéssel vagy korrupcióval kapcsolatos jogsértést. Emellett lehetővé kell tenni, hogy a beszerzést végző szervek által fenntartott, ajánlattevőket tartalmazó állandó listákra azokon korábban nem nyilvántartott ajánlattevők is felkerülhessenek, és így erősödjön a piacokon a verseny. A GPA módosításával bevezetésre kerül az elektronikus beszerzés: az Unió kezdeményezésére az elektronikus beszerzés alkalmazására vonatkozó különböző rendelkezések kerültek bevezetésre, többek között az elektronikus árverés alkalmazásának lehetősége. Az elektronikus eszközök alkalmazása továbbá növeli az eljárások rugalmasságát, többek között lehetővé teszi az eljárások határidejének lerövidítését<sup>9</sup>.

A GPA működésével kapcsolatban elmondható legnagyobb hiányosság, hogy az EU-val ellentétben a WTO keretében nem működik olyan szerv, amely a részes államok általi alkalmazást ellenőrizné, és biztosítaná azok érvényesülését. A WTO jogának alkalmazásával kapcsolatos kormányközi viták rendezésére a Vitarendezési Testületek előtti eljárásban kerül sor, de a GPA-val kapcsolatos jogértelmezésre csak meglehetősen szűk körben, a kormányközi vitákkal kapcsolatban nyílik lehetőség (Dezső 2015, 29).

Az ENSZ Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) 2011-ben fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó modelltörvényét. A Kbt. 2015. május 5-én közzétett előterjesztésének általános indoklásában kifejezetten nevesítésre került a mintatörvény az

---

kihirdette: a Tanács 1994. december 22-i, 94/800/EK határozata (Hivatalos Lap L 336., 1994. 12. 23. - 31994D0800).

<sup>8</sup> Forrás: WTO [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm) (Elérés ideje: 2016. május 1.)

<sup>9</sup> A GPA uniós joggal való összefüggéseiről ld. az Európai Bizottságnak a GPA módosított szövegének elfogadásához fűzött indoklását. COM (2013) 143. final, Európai Bizottság, 2013. 03.22.

elektronikus licit szabályozása körében<sup>10</sup>. A 2011. július 1-jén elfogadott modelltörvény fő célja, hogy egyfajta modellként szolgáljon a különböző államok számára modern közbeszerzési joguk kidolgozása során, különös figyelmet fordítva a hirdetmények elektronikus közzétételével kapcsolatosan felmerülő problémákra és kihívásokra. A modelltörvényben a gazdasági hatékonyság alapelveinek hangsúlyozása miatt szakmai vélemények szerint nem meglepő, hogy a modelltörvény rendelkezéseinek nemzeti jogokba történő beépítésére tipikusan a fejlődő országokban kerül sor (Juhász 2014, 27).

### **A magyar e-közbeszerzési jog fejlődése**

Az 1995-ös, első közbeszerzési törvényünk a felhatalmazó rendelkezések között tartalmazott utalást arra, hogy a Kormány által irányított költségvetési szervek egyes beszerzési tárgyak vonatkozásában elektronikus úton történő beszerzésről külön jogszabályban rendelkezzenek [1995. évi Kbt. 96. § (1) bekezdés e) pontja]. Ezt tekinthetjük az e-közbeszerzés hazai első lépésének. A 2003. évi közbeszerzési törvényünk már az értelmező rendelkezések között tárgyalta jó néhány elektronikus közbeszerzési fogalmat, így a dinamikus beszerzési rendszert<sup>11</sup>, az elektronikus árlejtést<sup>12</sup>, és magát az elektronikus utat<sup>13</sup> is, illetve felhatalmazta a Kormányt az egyes elektronikus eljárási cselekmények rendeleti úton történő szabályozására. A dinamikus beszerzési rendszer tekintetében Tátrai Tünde 2011-ben megállapítja, hogy „a teljesen elektronizált, ugyanakkor legjobban egy rugalmas keret-megállapodáshoz hasonlítható beszerzési megoldás még nem alakult ki a gyakorlott, komoly közbeszerzés-történelemmel bíró tagállamok esetében sem” (Boros–Tátrai 2011, 470). A 2003. évi Kbt. rögzítette először, hogy az ajánlatkérők kötelesek bizonyos eljárási cselekményeket elektronikusan dokumentálni [2003. évi Kbt. 7. § (1) bekezdés]. Szintén ez a törvény, illetőleg annak 2010-es módosítása rendelkezett arról, hogy az elektronikusan elérhető, nyilvános és közhiteles adatbázisokban szereplő adatokat a közbeszerzési ajánlattevőknek nem szükséges külön igazolnia [2003. évi Kbt. 20. § (7) bekezdés, hatályos: 2010. szeptember 15-től].

A végrehajtási rendeletek közül kiemelkedő jelentőségű a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól és az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerről szóló 167/2004. (V. 25.) Korm. rendelet, amely elsőként rendezte az elektronikus eljárások részletszabályait. Az elektronikus eljárások elterjedtsége és jelentősége szempontjából nem elhanyagolható tény, hogy a 2015. évi Kbt. ezen szabályokat már törvényi szinten rögzíti, az

---

<sup>10</sup> Előterjesztés az új közbeszerzési törvényhez. Elérhetőség: [http://www.kormany.hu/download/c/d6/50000/EI%20C5%91terjeszt%20C3%A9s\\_%20C3%BAj\\_Kbt\\_egys%20C3%A9ges\\_Korm%20C3%A1nyra\\_korr%2020150505.pdf](http://www.kormany.hu/download/c/d6/50000/EI%20C5%91terjeszt%20C3%A9s_%20C3%BAj_Kbt_egys%20C3%A9ges_Korm%20C3%A1nyra_korr%2020150505.pdf) (2015. december 2.) 257. p.

<sup>11</sup> A törvény meghatározása alapján olyan, gyakori közbeszerzések lebonyolítására szolgáló, teljes mértékben elektronikus folyamat, amelynek jellemzői megfelelnek az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek, és amelynek működése határozott idejű, érvényességi ideje alatt bármely olyan ajánlattevő kérheti a rendszerbe való felvételét, aki, illetve amely megfelel az alkalmassági követelményeknek, nem áll a kizáró okok hatálya alatt és benyújtotta a dokumentációnak megfelelő előzetes ajánlatát. A dinamikus beszerzési rendszer meghatározása nem változott sokat az első elfogadás óta, csak a törvény más helyén szerepel jelenleg.

<sup>12</sup> A 2003-as törvény értelmezése alapján a közbeszerzési eljárás részét képező olyan ismétlődő folyamat, amely az ajánlatok értékelését követően új, az ellenszolgáltatás mértékére, illetőleg az ajánlatnak a bírálati részszempontok szerinti egyes tartalmi elemeire vonatkozó kedvezőbb ajánlat megtételét, és az ajánlatok rangsorolását elektronikus eszköz segítségével, automatizáltan teszi lehetővé. Az elektronikus árlejtés szabályai az egyes közbeszerzési törvényekkel mind pontosabbá váltak.

<sup>13</sup> Az elektronikus út alatt értendő a 2003-as Kbt. alapján az elektronikus adatfeldolgozást, -tárolást, illetőleg -továbbítást végző vezetékessé, rádiótechnikai, optikai vagy más elektromágneses eszközök alkalmazása. Ezen definíciót a későbbi közbeszerzési törvények is ezzel a tartalommal használják.

uniós irányelvek pedig kötelezővé teszik 2017-től az elektronikus eljárások alkalmazását.

A 2003. évi Kbt. 2008-as módosítása vezette be a hirdetmények kötelező elektronikus közzétételi eljárását is (2003-as Kbt. 44. §). A 2011. évi Kbt. 2013-as módosítása további jelentős változást hozott az elektronikus közzétételben. A 2011. évi Kbt. 31. § (1) bekezdése meghatározta azon adatok körét, amelyet az ajánlatkérők kötelezően közzé kellett, hogy tegyenek a Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázisban 2013. július 1-től. A közbeszerzések átláthatóságának és ellenőrzésének szempontjából, valamint a nyilvánosság biztosítása szempontjából ezen jogszabály-módosítás jelentős lépcsőfoknak tekinthető az e-közbeszerzések terén.

Mindeközben természetesen az uniós jog is fokozott figyelemmel fordult az elektronikus eljárások felé. Már a 2004-es uniós közbeszerzési irányelvek is foglalkoztak az elektronikus közbeszerzés témakörével, de egyértelmű volt mind az uniós jogalkotó, mind a tagállamok számára, hogy a jogalkotási folyamat még csak megkezdődött ezen a területen. Kende megállapítása szerint 2008-ig mintegy 20 uniós tagállam dolgozott már ki valamilyen stratégiát az elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítása tekintetében (Kende–Szűcs 2009, 444). Az Európai Bizottság 2010-ben zöld könyvet fogadott el az e-közbeszerzés alkalmazásának kiterjesztéséről<sup>14</sup>, amelyben kifejtette, hogy a papíralapú rendszerekkel szemben az elektronikus közbeszerzés hozzájárulhat ahhoz, hogy az ajánlatkérők és a gazdasági szereplők adminisztratív költségei csökkenjenek és az egyes közbeszerzési eljárások felgyorsuljanak, az uniós gazdasági szereplők könnyebben hozzáférjenek a közös piac beszerzéseikhez. A piaci hozzáférést és az esélyegyenlőséget nagymértékben elősegítette az ún. e-CERTIS rendszer kidolgozása is, amely ingyenes online információs eszköz, amely a 28 tagállam, a tagjelölt Törökország és a három EGT-ország (Izland, Liechtenstein és Norvégia) által a közbeszerzési eljárás során gyakran kért különböző tanúsítványok és igazolások részleteit tartalmazza. Az e-CERTIS-t úgy alakították ki, hogy segítsen a gazdasági szereplőknek és az ajánlatkérőknek egyrészt abban, hogy megértsék, mely információkat kérik tőlük, vagy melyeket kell biztosítaniuk, másrészt pedig hogy azonosítani tudják a kölcsönösen elfogadható, egyenértékű dokumentumokat<sup>15</sup>. 2012-ben a Bizottság közleményt tett közzé az e-közbeszerzési stratégiáról<sup>16</sup>, amelyben már utaltak az új közbeszerzési irányelvek elfogadására, és az ezzel összefüggő további jogalkotási teendőkre.

A 2014-ben elfogadott új irányelvek drasztikus változást hoznak az elektronikus eljárások vonatkozásában. A 2014/24/EU irányelv 22. cikkének (1) bekezdése az alábbiakat rögzíti: „A tagállamok biztosítják, hogy az ezen irányelv szerinti minden kommunikációra és információcserére – különös tekintettel az elektronikus benyújtásra – elektronikus kommunikáció eszközök útján kerüljön sor, e cikk követelményeinek megfelelően. Az elektronikus úton történő kommunikációhoz használandó eszközök és berendezések, valamint azok műszaki jellemzői tekintetében biztosítani kell a megkülönböztetés-mentességet, valamint azoknak széles körben elérhetőnek és a széles körben használt IKT-termékekkel interoperabilisnak kell lenniük, továbbá nem korlátozhatják a gazdasági szereplők részvételét a közbeszerzési eljárásban”. Az előírás tekintetében a Bizottság további jogalkotási aktusokat fog elfogadni. Az elektronikus eljárás teljes körű bevezetésének több állomását, mérföldkövét határozza meg az irányelv:

---

<sup>14</sup> Európai Bizottság: Zöld Könyv Az elektronikus közbeszerzés Európai Unión belüli alkalmazásának kiterjesztéséről, COM/2010/0571 végleges

<sup>15</sup> Az e-CERTIS rendszer az EU 23 hivatalos nyelven áll rendelkezésre. A kézirat lezárásakor az alábbi címen működik: <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do?selectedLanguage=hu> (2016. május 20.)

<sup>16</sup> Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégia, COM/2012/0179 végleges

- 1) 2014-től az új irányelvek átültetési kötelezettsége révén az uniós tagállamok közbeszerzési joga nagymértékben közelít egymáshoz,
- 2) különös tekintettel az egységes európai közbeszerzési dokumentum egységes alkalmazására 2016 januárjától,
- 3) majd az e-CERTIS rendszer teljes körűvé tételével.
- 4) 2017. április 18-tól kötelező lesz a fenti 22. cikkben foglalt elektronikus kommunikáció bevezetése,
- 5) illetve 2017-től szintén kötelező lesz az e-számlázási standardok alkalmazása.
- 6) Legkésőbb 2018. október 18-ig az összes tagállamban be kell vezetni a teljes körű elektronikus eljárást.

Az új magyar közbeszerzési törvény az EU-ban az elsők között ültette át a 2014-es közbeszerzési irányelvek rendelkezéseit. A Közbeszerzési Hatóság az e-közbeszerzéshez kötődő feladatok körében működteti a Közbeszerzési Adatbázist, amely a közbeszerzési eljárások központi nyilvántartása, elősegíti a közbeszerzési információk nyilvánosságát, az elektronikus közbeszerzési adatbázisok használatának elterjedését, továbbá az elektronikus eljárási és kommunikációs lehetőségek támogatását; ennek keretében elektronikus közzétételi lehetőséget biztosít, ahol az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokat központilag, térítésmentesen és teljes terjedelemben közvetlenül elektronikus úton az ajánlattevők számára hozzáférhetővé teheti, és ahonnan az ajánlattevők a közbeszerzési dokumentumokat ingyenesen elérhetik [Kbt. 187. § (2) bekezdés k) pont].

A teljes elektronikus kommunikációra való áttérés idejét, vagyis a Kbt. 40. §-nak hatályba lépési idejét a jogalkotó 2017. február 1-ben határozta meg. Ettől az időponttól kezdve a közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárást a Közbeszerzési Hatóság által üzemeltetett elektronikus közbeszerzési alkalmazás igénybevételel kell lebonyolítani. Ezen alkalmazásra vonatkozó részletszabályokról külön jogszabály rendelkezik majd.

### **Az elektronikus közbeszerzések hatása az eljárások átláthatóságára**

A közbeszerzések gazdasági elemzésekor tudományosan érzékeny témának tekinthető a közbeszerzési szerződéseket érintő politikai befolyás kutatása. Ehelyütt csak a szakirodalomban publikált eredmények összefoglalására törekszünk. Egy hírportál<sup>17</sup> az év ábráinak egyikeként jelölte meg a Korrupciókutató Központ Budapest egy 2013-ban publikált tanulmányában megjelent alábbi ábrát:

---

<sup>17</sup> Index: Íme, az év legjobb grafikonjai. 2013. december 31. Elérhető: [http://index.hu/chart/2013/12/31/ime\\_az\\_ev\\_legjobb\\_grafikonjai/](http://index.hu/chart/2013/12/31/ime_az_ev_legjobb_grafikonjai/) (2016. 01.10.)

1. ábra: A közbeszerzési piacon a 30-30 legnagyobb árbevételű cég összes részesedésének aránya 2009–2011 között féléves bontásban



Forrás: Korrupciókutató Központ Budapest, 2013

A kutatócsoport a Közbeszerzési Adatbázis nyilvános információinak feldolgozását követően arra a megállapításra jutott, hogy „a közbeszerzésekben a kormányváltás előtt (2009-ben) legnagyobb piaci részesedést elért cégek részesedése a töredékére esett vissza 2011-re, miközben a közbeszerzésekből ekkor legnagyobb részesedésű cégek piaci részesedése a kormányváltást megelőzően volt elenyésző. (...) Ezen eredmények arra engednek következtetni, hogy a közgazdasági, piaci logikán túl egyéb, gyanúnk szerint politikai tényezők is szerepet játszottak a közbeszerzési piac 2009–2011 közötti dinamikája meghatározásában” (Korrupciókutató Központ Budapest 2013).

A központ vizsgálta egy másik tanulmányában a közbeszerzési eljárások dokumentumaihoz való hozzáférhetőséget is, amely kapcsán megállapították, hogy „Magyarországon a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik olyan adatbázissal a közbeszerzésekről, amelynek felhasználásával össze lehetne kapcsolni a közbeszerzési eljárások egyes lépéseinek adatait: a pályázatok meghirdetését, az eredményhirdetést, az esetleges szerződést módosítást. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy nem lehet áttekinteni és elemezni a magyar közbeszerzési eljárások egészének folyamatát. Nem tudható, hogy az ajánlati felhívások jellemzői (például az eljárás típusa) milyen összefüggésben van azzal, hogy később, az eredményhirdetés és a szerződés megkötése után milyen gyakorisággal került sor szerződés módosításra, illetve árak emelésére. Az eljárási lépések összekapcsolhatóságának hiánya tehát nagymértékben rontja a közbeszerzések átláthatóságát, és csökkenti a közbeszerzések hatékonyságára irányuló elemzések lehetőségét.” (Korrupciókutató Központ Budapest, 2014).

Ezen kritikai észrevétel kapcsán meg kell jegyeznünk két dolgot:

- 1) a jelenség nem tipikusan magyar, mert az Európai Unió közbeszerzéseket vizsgáló



munkacsoportja is megállapította, hogy a közbeszerzések odaítélésének, valamint utóéletének nyomon követhetősége az egész Unió területén javításra szorul<sup>18</sup>, másrészt 2) a teljes elektronikus közbeszerzésre való átállással valószínűsíthetően a visszakövethetőség jelentősen javulni fog – igaz, csak 2017. február 1. után.

Kiss János és Tátrai Tünde több empirikus kutatás eredményeinek felhasználásával a közbeszerzések korrupciós vonatkozásai tekintetében az alábbi megállapítást teszik: „Nem meglepő, hogy a válaszadók szerint a nagy becsült értékű beszerzések több mint 85%-a fertőzött, sőt több mint a válaszadók 36%-nak véleménye szerint teljes mértékben fertőzött. Alacsony becsült érték esetében a fertőzöttek a válaszadók majdnem 30%-a tartja a közbeszerzéseket. Minden évben az egyik legérdekesebb kérdés a korrupciós fertőzöttség az eljárás egy cselekményei vonatkozásában. Az alábbiak szerint az előkészítés és a teljesítés érintettek. Ez azért fontos, mert a mindennapi eljárási szabályok szigorításával sem hatékonyabb közbeszerzésünk, sem, ahogy az (1.) ábra mutatja, etikusan közbeszerzésünk nem lesz. A válasz tehát még korrupciós okból sem az eljárási szabályok további szigorítása kell, hogy legyen (Kiss–Tátrai é. n., 21–22).”

A közbeszerzésekben megjelenő korrupciós kockázat elemzésére provokatív módon közbeszerzési „korrupciós kézikönyvet” állított össze a Fazekas – Tóth – King kutatói csoport. Ebben húsz korrupciós technikát azonosítanak a magyar közbeszerzési gyakorlatban, amelyek megfelelő vizsgálatával – megállapításaik szerint – kiszűrhetőek az ún. nagy kockázatú közbeszerzések területén (Fazekas et al. 2013). Megfigyeléseik és javaslataik egybecsengenek a Korrupciókutató Központ azon megállapításaival, hogy az informatikai adatelemzéssel a közbeszerzések átláthatósága növelhető lesz.

A magyar jogalkotó a korrupciós kockázat csökkentésére bevezette 2008-ban az átláthatósági megállapodás intézményét, amely az ajánlatkérő, az ún. „*átláthatósági biztos*”, valamint az adott közbeszerzési eljárás valamennyi ajánlattevőjének részvételével volt létrehozható. Az intézmény törvénybe iktatásának fő célja a korrupció elleni harc elősegítése, hatékonyabbá tétele volt, hiszen a megállapodás alapján a felek egy *független szakértő* bevonásával ellenőrizhették a beszerzési eljárás valamennyi mozzanatát, egészen a megkötött közbeszerzési szerződés teljesítéséig. Az átláthatósági megállapodások alkalmazását az Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) is támogatta, ugyanakkor korántsem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A Kbt. 2010-ben hatályon kívül is helyezte a bevezetett intézményt, mivel a törvény indoklása szerint az eljárást drágító hatása mellett nem volt érdemi hatása az eljárások korrupciós kockázatának csökkentésére. Az OECD ugyanakkor egy tanulmányában felhívja a figyelmet a legjobb gyakorlatok körében a spanyol megoldásra: az *El Observatorio de Contratación Pública* nevű kormányzati forrásból működő, de non-profitelvtű független szervezet a Zaragozai Egyetemmel közös alapításban, amely célja kifejezetten a kormányzati közbeszerzések terén az átláthatóság növelése. Ennek keretében rendszeresen véleményezik a közbeszerzést érintő jogszabályokat, javaslatokat terjesztenek elő, és egyben szakmai vitafórumot jelent a működésük a területen dolgozók számára (OECD 2013).

Amennyiben az átláthatóságot nem az ellenőrzésbe épített újabb szereplővel, hanem a nyilvánosság erejével kívánjuk növelni, akkor az elektronikus eljárások bevezetése fontos

---

<sup>18</sup> Ezt az Európai Bizottság az új közbeszerzési irányelvek elfogadásakor külön hangsúlyozta, többek között azt is, hogy az Európai Unió szintén évente a korrupció mintegy 2 milliárd euró veszteséget jelent. EURÓPAI BIZOTTSÁG: Fact Sheet No. 10: Transparency and anti-corruption. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-10-transparency\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-10-transparency_en.pdf) (2016.01.10.)

állomása lehet a morális kockázat kezelésének. Mintegy általánosan elfogadott az az álláspont, amely szerint a nyílt, fejlett társadalmakban a média fegyver a korrupció ellen. Ha jól működik a média, akkor megelőzi a korrupciót az oknyomozó újságírás és társadalmi értékek meghatározása révén. A szólásszabadságra alapozva tölti be a „házórzó kutya” szerepét, megakadályozva és felfedve a társadalmi igazságtalanságokat (Németh et al. 2011, 57).

Guba Zoltán véleménye szerint számtalan próbálkozás volt arra, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás átalakításával érjék el a korrupció megszüntetését, de meg kell állapítani, hogy a Kbt. nem korrupcióellenes törvény, hanem alapvetően más célok, elvek vezérlik. Téves kiindulópontként értékeli, hogy a közbeszerzések során külön szabályok alkotásával, adminisztratív kötelezettségek minél szélesebb alkalmazásával a korrupció visszaszorítható lenne, hiszen a korrupció mindig az aktuális szabályok szerint lefolytatott eljárások során talál utat magának. Ebből kiindulva szükséges egy tisztán közbeszerzési szabályozás megvalósítása, melynek során a közbeszerzések céljaitól eltérő más kormányzati célok nem jelennek meg és nem befolyásolják a közbeszerzések menetét (Guba 2010, 3). Ezzel éppen ellentétes álláspontot fogalmaz meg Szili-Kis Ádám, aki szerint szükséges növelni az adminisztratív kötelezettségeket annak érdekében, hogy utólag is visszakövethető legyen az eljárás és a döntés, melynek értelmében szerződést kötnek a nyertes ajánlattevővel (Szili-Kis 2013, 204).

A kormányzat és a jogalkotó, különösen az uniós jogalkotó Szili-Kis koncepciójával látszik egyetérteni, hiszen a Közbeszerzési Adatbázis, és a teljes körű elektronikus eljárások az ajánlattevők növekvő adminisztrációs terhét támasztják alá – éppen a nyilvánosság minél szélesebb körű biztosítása tekintetében. Szintén egyfajta nyilvánossági kontrollt jelentett a 2011. évi Kbt. 132. § (2) bekezdésének azon szabálya, amely értelmében – ha a szerződés olyan eleme változik a módosítás eredményeként, amely a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésének alapjául szolgált – az ajánlatkérő köteles az eljárásban részt vett minden ajánlattevőt a módosításról és annak részletes indokairól értesíteni. E rendelkezés célja a hozzáfűzött jogalkotói indokolás szerint a szerződésmódosítások nagyobb kontrolljának biztosítása, hiszen így az érdekelt versenytársak jogorvoslati eljárás indítása útján egymást is rászoríthatják a jogszerűtlen utólagos szerződésmódosítások gyakorlatának megszüntetésére<sup>19</sup>.

## Irodalom

- Boros A., Tátrai T. (2011) (szerk.) *Közbeszerzési kommentár*. Complex, Budapest
- Dezső A. (2015) (szerk.) *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Wolters Cluwer, Budapest.
- Fazekas M., Tóth J. I., Lawrence P. K. (2013) *Corruption manual for beginners - "Corruption techniques" in public procurement with examples from Hungary*. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences. Discussion Paper, MT-DP – 2013/39.
- Guba Z. (2010) Koncepcionális javaslatok a közbeszerzési törvény módosítására (a Közbeszerzések Tanácsa által a Kbt. átdolgozására létrehozott szakértői bizottság részére készített munkaanyag). *Advocat*. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyvédi Kamara folyóirata, 1–2. 1–5. o.
- Juhász Á. (2014) *A közbeszerzésről másképpen. Közjog és magánjog határán*. Lectum Kiadó, Szeged

---

<sup>19</sup> Közbeszerzési Hatóság: A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről Közbeszerzési Értesítő, 2015. évi 116. szám; 2015. október 12.

Kende T., Szűcs T. (2009) (szerk.) *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest  
Kiss J., Tátrai T. (é. n.) *Fenntartható közbeszerzés. Kérdőíves felmérés eredményei a magyar közbeszerzésről*. Műhelytanulmány.

Elérhető: [http://www.kozbeszkt.hu/files/Tatrai\\_tamop\\_kozbesz\\_10.pdf](http://www.kozbeszkt.hu/files/Tatrai_tamop_kozbesz_10.pdf) Letöltve: 2015. 12. 20.

Korrupciókutató Központ Budapest (2013) Politikai befolyás a közbeszerzési piacon? A piaci részesedések elemzése 2009–2011 – előzetes eredmények. Public Procurement 4 You, 4. riport. Budapest, 2013. A teljes tanulmány elérhető: [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/10/kb\\_adatok\\_2010\\_4riport\\_130917.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/10/kb_adatok_2010_4riport_130917.pdf)  
Letöltve: 2016. 01. 10.

Korrupciókutató Központ Budapest (2014) Közbeszerzési eljárások dokumentumai összekapcsolhatóságának elemzése 2005–2012 Módszertani elemzés Public Procurement 4 You 7. Riport Budapest, 2014. február. A tanulmány elérhető innen: [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/03/kb\\_adatok\\_2010\\_7riport\\_140314.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/03/kb_adatok_2010_7riport_140314.pdf)  
Letöltve: 2016. 01. 10.

Németh E., Körmendi G., Kiss Beatrix (2011) Korrupció és nyilvánosság. A média hatása a korrupcióra és annak társadalmi megítélésére. *Pénzügyi Szemle*, 1. 57–71. o.

OECD (2010) *Közbeszerzés az Európai Unió tagállamaiban: az uniós értékhatár alatti beszerzések szabályozása és az uniós irányelvek által részletesen nem szabályozott területek*. 45. sz. SIGMA tanulmány. 2010. május.

OECD (2013) *Monitoring of Public Procurement*. SIGMA Brief 27. 2013. július.

Patay G. (2016) (szerk.) *A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára*. HGVORAC, Budapest

Szili-Kis Á. (2013) A közbeszerzések ellenőrzésének kihívásai. In: Kálmán J. (szerk.) *Quot Capita, Tot Scientiae – A Batthány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete II.*, Batthyányi Lajos Szakkollégium, Győr. 190–216. o.

WTO (2016) *Committee on Government Procurement: Statistics for 2012*. Reported under Article XIX:5 of the Agreement (1994) Közzétéve: 2016. június 6.

Európai Bizottság (2012) A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: *Az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégia*. COM/2012/0179 végleges

Európai Bizottság (2010) *Zöld Könyv Az elektronikus közbeszerzés Európai Unión belüli alkalmazásának kiterjesztéséről*. COM/2010/0571 végleges

Európai Bizottság (2013) Európai Bizottságnak a GPA módosított szövegének elfogadásához fűzött indoklása. COM (2013) 143. final.

Európai Bizottság (2014) Fact Sheet No.10: Transparency and anti-corruption.

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről