

KORRUPCIÓELLENES MUNKACSOPORT
2022. ÉVRE
VONATKOZÓ JELENTÉSE

Budapest, 2023. március

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	3
2. Korrupciós kockázatok és korrupciós gyakorlatok kockázatainak és tendenciáinak elemzése.....	5
2.1. Közbeszerzések esetében.....	5
2.1.1. Bevezetés: fogalom meghatározás (közbeszerzési korrupció, közbeszerzési összeférhetetlenség)	5
2.1.2 Közbeszerzési helyzetkép a 2022. évről	5
2.1.3. Korrupciós és összeférhetetlenségi kockázatok felmérése a közbeszerzési eljárás során...	10
2.1.4. Kockázatkezelés az összeférhetetlenség és a korrupció megelőzése/kezelése körében (három területen: megelőzés, felderítés, szankcionálás).....	10
2.1.5. Javaslatok	11
2.2. Uniós és nemzeti támogatások esetében	12
2.3. Közadatok átláthatósága és transzparencia témában.....	16
2.3.1. A közérdekű adatok nyilvánossága: közzététel és közérdekű adatigénylés.....	16
2.3.2. Transzparenciát érintő egyéb szabályozási kérdések	21
2.4. Büntetőjog és büntetőeljárások esetében	22
3. Javaslatok összefoglalója.....	28
3.1 Konszenzusos javaslatok	28
3.2. Konszenzussal nem bíró javaslatok	32
4. Mellékletek – az almunkacsoportok részletes megállapításai.....	36
1. melléklet: Közbeszerzési almunkacsoport	37
2. melléklet: Uniós és nemzeti támogatási programok almunkacsoport.....	102
3. melléklet: Közadatok nyilvánossága és transzparencia almunkacsoport.....	163
4. melléklet: A büntetőjogi, büntetőeljárásjogi almunkacsoport.....	179

1. Bevezetés

2022. október 11-én hatályba lépett az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.), amely az európai uniós költségvetési források felhasználásának még hatékonyabb ellenőrzését ellátó intézményrendszer létrehozása, valamint az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti eljárás keretében javasolt intézkedéseknek való megfelelés céljából létrehozta az Integritás Hatóságot (Hatóság), valamint a Hatóság mellett működő Korruptióellenes Munkacsoportot.

A Munkacsoport a Hatóságtól független elemző, javaslattevő, véleményező és döntéselőkészítő feladatokat ellátó testületi szerv. A Munkacsoport határozatlan ideig működik.

A Munkacsoport feladata a meglévő korruptióellenes intézkedések vizsgálata, és javaslatok kidolgozása az Eufetv. 50. § (1) bekezdésében megjelölt korrupt gyakorlatok, bűncselekmények, egyéb gyakorlatok felderítésével, kivizsgálásával, üldözésével és szankcionálásával kapcsolatban, továbbá javaslatok előterjesztése a korruptió megelőzésének és felderítésének javítását célzó intézkedésekre, továbbá az állami közigazgatási és ellenőrző hatóságok és a nyomozó hatóságok közötti információáramlás javítását célzó intézkedésekre. Ezen feladatok alapján pedig éves jelentést készít a Munkacsoport, amely elemzi a korruptió és a korruptiók gyakorlatok kockázatait és tendenciáit, hatékony ellenintézkedéseket és bevált gyakorlatokat javasol a korruptiók kockázatok és korruptiók típusok megelőzésére, felderítésére és szankcionálására, és felméri a hatékony végrehajtásukat, valamint azt, hogy a korábbi javaslatait hogyan követték nyomon és hajtották végre a vonatkozó jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések és kormányprogramok.

A Munkacsoport összetétele paritásos, a 21 fős tagságot a nem kormányzati szereplőket képviselő tíz tag, az állami szerveket képviselő tíz tag, valamint a Hatóság elnöke adja. A nem kormányzati szereplőket képviselő tagok kiválasztására az Eufetv. speciális szabályokat adott, a tagi státuszt ugyanis pályázati úton lehetett betölteni. A Hatóság 2022. november 24-i határidőt szabott a pályázatok benyújtására, a jelentkezők közül az Alkalmassági Bizottság véleményére figyelemmel a Hatóság Igazgatósága választotta ki a tagokat. A Munkacsoport első ülését 2022. december 13-án tartotta meg.

A Munkacsoport ezt követően 2023. január 11-én ülésezett, ahol az ügyrendje elfogadása mellett döntött arról is, hogy a Munkacsoport 2022. évi jelentésének előkészítésében való közreműködés céljából öt, folyamatosan működő almunkacsoportot hoz létre. A Munkacsoport tagjai az alábbi almunkacsoportokban alakították ki e jelentés tartalmát:

- közbeszerzési almunkacsoport,
- uniós és nemzeti támogatási programok almunkacsoport,
- közadatok nyilvánossága és transzparencia almunkacsoport,
- büntetőjogi, büntetőeljárás almunkacsoport,
- ügyrendi és monitoring almunkacsoport.

Az Eufetv. szerint a Munkacsoport éves jelentést készít, ez állandó feladata a Munkacsoportnak. Tekintettel azonban arra, hogy a munkacsoport 2022. december 13-án tartotta az első ülését, az Eufetv. 77. § (2) bekezdése szerint viszont a 2022. évre vonatkozó első jelentését 2023. március 15-éig szükséges elfogadnia az almunkacsoportok tevékenységét erős korlátok közé helyezte ez az időprés. Az időbeliséggel kapcsolatban az is említésre okot adó körülmény, hogy mivel a Munkacsoport első jelentését készítette el, ezért több helyen is,

a 2022. évben történtek megfelelő kontextusba helyezése miatt – korábbi jelentés híján – a kitekintést a tavalyi év előtti időszakra is meg kellett, hogy tegye.

A jelentés elkészítésénél azt az elvet követtük, hogy az ügyrendi és monitoring almunkacsoport lesz az, amely a négy másik almunkacsoport által kidolgozott tematikus dokumentumokat a Munkacsoport jelentésévé formálja. A jelentés elkészítése során elvi kiinduló pontja volt az ügyrendi és monitoring almunkacsoportnak, hogy a többi almunkacsoport által elkészített és véglegezett anyagot változatlan formában a jelentés mellékleteként beépíti.

E rendhagyó szerkesztési mód mellett azért döntöttünk, mert a fent jelzett időbeli korlátok miatt a január 11-én eldöntött munkastruktúra gyakorlati tapasztalataiból következő hangsúlybeli, terjedelmi módosítási igényeket nem tudta volna lekövetni a Munkacsoport.

A Bizottság felé tett vállalások között szerepelt az is, hogy a Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó első éves jelentésében a nemzeti korrupcióellenes stratégia és cselekvési terv tervezetére észrevételt és ajánlást is tesz. Tekintettel arra, hogy a Munkacsoport részére a jelentés befejezéséig nem került megküldésre a stratégia, a Munkacsoport a stratégia megküldését követően kiegészítő jelentést fog készíteni arról.

A jelentés szerkesztői hangsúlyozzák továbbá azt is, hogy e jelentés formája, fókusza nem predesztinálja a Munkacsoport következő éves jelentéseit, azok szerkezete eltérhet a jelen jelentés szerkezetétől, valamint az almunkacsoportok által jelzett, a Munkacsoport 2023. évre vonatkozó munkatervébe felveendő feladatok is más szerkesztési módot tesznek szükségessé.

2. Korrupciós kockázatok és korrupciós gyakorlatok kockázatainak és tendenciáinak elemzése

Ezen, 2. pontban bemutatott korrupciós kockázatok és korrupciós gyakorlatok kockázatainak és tendenciáinak elemzése egy kivonat az almunkacsoportok mellékletben bemutatott teljes elemzéséből.

2.1. Közbeszerzések esetében

2.1.1. Bevezetés: fogalom meghatározás (közbeszerzési korrupció, közbeszerzési összeférhetetlenség)

A közbeszerzésekkel kapcsolatos korrupció és összeférhetetlenség értelmezése és vizsgálata során különösen az alábbi fogalmakat, értelmezéseket tartjuk irányadónak:

Korrupciós cselekmény: A (köz)hatalommal való visszaélés¹ személyes előnyök (általában önérdék vagy gazdasági csoport-érdek) érvényesítése céljából. A korrupciós cselekmény nem minden esetben a korrumpálónak hajt hasznot, gyakran közvetetten harmadik személy (barát, családtag) élvezi a másik által korrupció útján megszerzett előnyöket, pénz, státusz, hatalom vagy befolyás formájában.

Vizsgálatunkat – a bizonyítás nehézsége miatt – nem korlátozzuk a felderített esetekre, hanem (többek között a látencia mértékével kapcsolatos információgyűjtés céljából) a korrupciógyanús eseteket is rögzítjük.

Korrupciós kockázat: Minden feltételezett korrupciós cselekmény, beleértve, de nem kizárólagosan az integritási kockázatokat.

2.1.2 Közbeszerzési helyzetkép a 2022. évről

2.1.2.1. Szabályozási keret és annak változása

2.1.2.1.1. Transzparenciára vonatkozó előírások

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (**Kbt.**) számos alapvető rendelkezést tartalmaz a korrupció megakadályozására és az átláthatóság növelésére. Ide sorolhatóak – a törvényi alapelvek mellett – különösen az összeférhetetlenség és a tényleges verseny biztosítására vonatkozó előírások, a kizáró okok komplex rendszere, a nyilvánossággal összefüggő kötelezettségek sora, a szerződések módosításának szabályai, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások feltételrendszere és Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése, a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati tevékenységére vonatkozó szabályok, a GVH kötelező tájékoztatása versenykorlátozó magatartás észlelése esetén.

¹ „Visszaélés” alatt az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 50. § (1) bekezdés a) pontjában hivatkozott bűncselekményeket, gyakorlatokat, valamint az 50. § (2) bekezdésében hivatkozott összeférhetetlen helyzeteket kell érteni.

2.1.2.1.2. Korrupciós magatartásokkal kapcsolatos előírások

Vonatkozó kizáró okok

A Kbt. a korrupciós magatartásokkal kapcsolatban több kizárási jogcímet is tartalmaz, így a szűk értelemben vett korrupciós bűncselekmények elkövetése (Kbt. 62. § (1) bekezdés ab) pontban), a közbeszerzési vagy koncessziós eljárásban versenyt korlátozó megállapodás kötése (Kbt. 62. § (1) bekezdés ag) pont), valamint a gazdasági szereplő személyes joga szerinti, az előbbiekhöz hasonló bűncselekmény elkövetése és jogerős bírósági ítéletben történt megállapítása esetén az ajánlat (részvételi jelentkezés) érvénytelenné minősíthető, vagy a gazdasági szereplő kizárható.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontja szerinti eset, azaz amikor az **ajánlatkérő bizonyítani tudja**, hogy az ajánlattevő (részvételre jelentkező), az alvállalkozó, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplő az **adott eljárásban kísérelte meg jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, vagy olyan bizalmas információt kísérelt megszerezni, amely jogtalan előnyt biztosítana számára** a közbeszerzési eljárásban, szintén alkalmazható a kizárás jogintézménye.

A hatályos szabályozás szerint a Kbt. 62. § (1) bekezdés b) és f) pontjában említett kizáró okok kivételével (amely esetekben a Kbt. nem teszi lehetővé a megbízhatóság igazolását) a Közbeszerzési Hatóság vagy az Integritás Hatóság előtti eljárásban kerülhet sor az öntisztázásra. A megbízhatóság igazolásának következményeként a gazdasági szereplő a kizáró ok fennállása ellenére nem zárható ki a közbeszerzési eljárásból.

Eredménytelenségi ok

A kizáráson túl, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el a **Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja alapján** az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást **eredménytelenné nyilváníthatja**.

Jogorvoslat kezdeményezési jog

A korrupciós jelenségek körébe tartozó, jogsértőnek vélt eljárási cselekmények, magatartás, döntés vagy mulasztás reparációs eszközeként szolgálhat végső soron a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt **jogorvoslati eljárás** kezdeményezése. A jogorvoslati eljárás megindításának azonnali jogkövetkezménye, hogy szerződést fő szabályként az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni.

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás során **más jogszabály megsértésére utaló körülményt észlel, köteles azt jelezni a hatáskörrel rendelkező szervnek, így különösen a nyomozó hatóságnak, az ügyészségnek, az Állami Számvevőszéknek, a kormányzati ellenőrzési szervnek vagy a Gazdasági Versenyhivatalnak.**

Vagyonnyilatkozat tételi kötelezettség

Az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény alapján egyebek között **vagyonnyilatkozat-tételre kötelezett** az a közszolgálatban álló személy, **aki közbeszerzési eljárás során – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattétellel, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult.** A törvény a kötelezettséget kiterjeszti arra a közszolgálatban nem

álló személyre is, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosult **az állam, önkormányzat, költségvetési intézmény, valamint többségi állami, illetve többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság, továbbá az Országgyűlés, a Kormány, valamint önkormányzat által alapított közalapítvány által lefolytatott közbeszerzési eljárásban.**

Közérdekű bejelentés

A korrupció elleni fellépés eszköztárának eleme a **közérdekű bejelentés** jogintézménye is, amely olyan körülményekre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény **az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek általános kötelezettségeiként** rögzíti, hogy a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket – a törvényben foglaltak szerint – kötelesek elintézni. Azonosíthatatlan személy által tett (anonim) közérdekű bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi, kivéve, ha annak alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál.

2.1.2.1.3. Összeférhetetlenség kezelésére vonatkozó előírások (pl. újraszabályozás 2022 őszén, összeférhetetlenségi nyilatkozat)

A jogalkotó 2022. októberében egészében újraszabályozta a Kbt. összeférhetetlenségi szabályait az Európai Unió jogával való jobb összhang megteremtése érdekében. A 2014/24/EU irányelv 24. cikkének megfelelően a hatályos Kbt. 25. §-a pontosabban követi az irányelvi szabályokat, ezáltal világosabban kifejezi, hogy az összeférhetetlenség megvalósul, ha olyan objektív helyzet áll fenn, amely az ügyintézkést végző személynél érdekütközést okozhat, továbbá részletesebben kifejtik az ajánlatkérő kötelezettségeit az összeférhetetlenség megelőzésére, észlelésére, kezelésére vonatkozóan.

2022-ben megkezdte működését az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter munkaszervezetén (Miniszterelnökség) belül a 2014-2020., valamint a 2021-2027. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásával megvalósuló fejlesztési projektek kapcsán az esetleges összeférhetlenségi helyzetek felmérésével és kezelésével kapcsolatos tevékenységek ellátására létrehozott független (az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatok tekintetében az igazgató nem utasítható) **Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság.**

2.1.2.1.4. Ellenőrzés (KH hatáskörök, IH, KFF ellenőrzési feladatok)

Az állami szervezetrendszer számos szereplője érintett a közbeszerzések ellenőrzésének ellátásában.

Közbeszerzésekért felelős miniszter

A területfejlesztésért felelős miniszter a **Kormány közbeszerzésekért felelős tagja**, aki – egyebek mellett – a közbeszerzésekért való felelőssége keretében előkészíti a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokat, kialakítja és végrehajtja a Kormány **közbeszerzési politikáját**, illetve ellátja a **közbeszerzések központi ellenőrzésével és engedélyezésével** kapcsolatos

feladatokat. Feladatellátását a Miniszterelnökség kijelölt szervezeti egységei útján látja el (közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár).

Közbeszerzési Hatóság

A **Közbeszerzési Hatóság** autonóm államigazgatási szerv, az **Országgyűlésnek van alárendelve**, illetékessége az ország egész területére kiterjed. A Hatóság feladata többek között a Közbeszerzési Értesítő (KÉ) szerkesztése, kiadása, a közbeszerzési és tervpályázati **hirdetmények kezelése és közzététele**, ezzel összefüggésben hirdetményellenőrzési tevékenység megvalósítása, az ajánlatkérő kérelmére a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzése, a **hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jogalapjának ellenőrzése**, a közbeszerzési **szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése, nyilvántartások** (ajánlatkérők, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók, kizáró okok, kizáró ok hatálya alatt álló gazdasági szereplő megbízhatósága, minősített ajánlattevők, jogorvoslati határozatok) vezetése, **útmutatók, állásfoglalások** kiadása.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működik a **Tanács** és a **Közbeszerzési Döntőbizottság**. Utóbbi a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyekben eljáró jogorvoslati szerv. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási per kezdeményezhető.

Állami Számvevőszék

Az **Állami Számvevőszék** az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését.

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A **Kormányzati Ellenőrzési Hivatal** kormányzati ellenőrzési szervként az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását ellenőrzi, tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi.

Gazdasági Versenyhivatal

A **Gazdasági Versenyhivatal** (a továbbiakban: GVH) autonóm államigazgatási szervként főként versenyfelügyeleti feladatokat lát el.

A GVH és a Miniszterelnökség között 2014 óta több ízben megújított, 2021. óta megerősített, szélesebb hatályú együttműködési megállapodás van érvényben a két szervezet között, amelynek értelmében a KFF piaci jelzéseket küld a GVH-nak a kartellgyanús esetekről.

Fejlesztéspolitikai ellenőrző szervek

Az uniós források felhasználása a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek megfelelően a Bizottság és a tagállamok együttműködésében történik.

A **megosztott irányítás** keretében a források kezelése a **Bizottság és a tagállam** között oszlik meg. A tagállamok kötelesek megfelelő irányítási és ellenőrzési rendszereket létrehozni és működtetni, ennek keretében megakadályozni, illetőleg feltárni az esetleges szabálytalanságokat. A Bizottság felügyeleti szerepkörében ellenőrzi, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszerek működését meghatározó intézkedések megfelelőek-e, valamint ellenőrzi a rendszerek hatékony működését, adott esetben pénzügyi kiigazításokat végez.

Az ellenőrzést uniós szinten a **Bizottság**, az **Európai Számvevőszék** és a Bizottság egyik szerveként az **OLAF**, az Európai Csaláselleni Hivatal végzi.

A hazai ellenőrző szervezetek:

- az **irányító hatóságok** (IH-k), amelyek az operatív programok hatékony irányításáért és megvalósításáért, a projektek kiválasztásáért és a megvalósítás nyomon követéséért felelnek. Az irányító hatóságok a végrehajtás egyes adminisztratív, pénzügyi és technikai feladatait **közreműködő szervezetre** (KSZ) delegálhatják a szakmai felügyelet biztosítása mellett; a közbeszerzések ellenőrzésének első, a kedvezményezettekhez legközelebbi szervezeti szintjét az IH-k (KSZ-ek) és a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályának (KFF) ellenőrzése jelenti;
- **igazoló hatóság** (IgH) – **Magyar Államkincstár** – igazolja a költségnyilatkozatok és kifizetési kérelmek pontosságát és megbízhatóságát a Bizottságnak történő megküldést megelőzően;
- **ellenőrző hatóság** (EH) / **audit hatóság** (AH) – az **Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság** (EUTAF) – az irányítási és ellenőrzési rendszerek eredményes működésének vizsgálatáért felel, és nyomon követi, hogy a projektek során betartják-e a nemzeti és európai uniós szabályokat.

2.1.2.2. Gyakorlati végrehajtás adatai, tendencielemzés

A melléklet részletesen tartalmazza a Munkacsoport által vizsgált adatokat és statisztikai mutatókat. Ezek az alábbi témaköröket ölelték fel:

- Közbeszerzések mennyisége, eloszlása eljárásrend, finanszírozás szerint, egyajánlatos eljárások
- Eredménytelenné nyilvánítási okok eloszlása (KH, EKR)
- Hirdetményellenőrzés, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jogalapjának ellenőrzése (KH)
- Öntisztázás (KH)
- Keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek (Teljesítménymérési Keretrendszer)
- Előzetes piaci konzultációk (Teljesítménymérési Keretrendszer)
- Ellenőrzött szerződésekkel összefüggésben más szerv eljárása kezdeményezésének gyakorisága (KH, IH-k, KFF, EUTAF)
 - o Közbeszerzési Hatóság
 - o Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság
 - o Irányító Hatóságok
- Közérdekű bejelentések (Teljesítménymérési Keretrendszer, KH anonim chat,
- Jogorvoslatok, jogorvoslati díjak, bírságok alakulása, jogorvoslati döntések összeférhetetlenség, transzparencia, verseny tisztaságának megsértése
- KKV-k tapasztalatai a közbeszerzési jogorvoslatokkal, jogorvoslati díjakkal

- Versenykorlátozó magatartások, közbeszerzési kartellek (GVH, Teljesítménymérési Keretrendszer)
- Bűnügyi adatok PIF bcs.-kről, közbeszerzési korrupciós bcs.-kről
- Közbeszerzési Teljesítménymérési Keretrendszer eredményeinek felhasználása

2.1.3. Korrupciós és összeférhetetlenségi kockázatok felmérése a közbeszerzési eljárás során²

Megjegyzés: a jelentés mellékletében ismertetésre kerülő lehetséges kockázatok elsősorban a vonatkozó útmutatók/közlemények/ítélet információin alapulnak, kiegészítve a munkacsoport tagjai által a hazai gyakorlat számára relevánsnak tartott esetkörökkel, azonban előfordulási gyakoriságukról empirikus adatok nem állnak rendelkezésre.

A lentiek esetleges előfordulása nem értelmezhető automatikusan oly módon, hogy a beszerzés csalással/korrupciós befolyással/összeférhetetlenséggel érintett lenne.

Az alábbiakban felsorolt kockázatok leírását és a kockázat gyanúját felvető red flagek részletes ismertetését a melléklet tartalmazza.

2.1.3.1. Előkészítés során felmerülő kockázat megnevezése

1. Eltitkolt (fel nem tárt) összeférhetetlenség
2. Adekvát beszerzési igényfelmérés hiánya
3. Versenyeztetés nélküli beszerzési formák indokolatlan alkalmazása
4. Összejátszás alapján megadott közbeszerzési követelmények

2.1.3.2. Lefolytatás során felmerülő kockázat megnevezése

1. Eltitkolt (fel nem tárt) összeférhetetlenség
2. Összejátszás az ajánlattétel során
3. Hibás árképzés
4. Az eljárási iratanyaghoz való hozzáférés hiánya

2.1.3.3. Teljesítés során felmerülő kockázat megnevezése

1. Hibás teljesítés elfogadása megfelelőként
2. Téves vagy hamis elszámolás
3. Indokolatlan többletköltségek kifizetése

2.1.4. Kockázatkezelés az összeférhetetlenség és a korrupció megelőzése/kezelése körében (három területen: megelőzés, felderítés, szankcionálás)

2.1.4.1. Meglévő eszközök (részletes felsorolás kockázatonként külön a mellékletben)

- Kbt. 25. §-ában az összeférhetetlenségi szabályok pontosítása, összeférhetetlenségi nyilatkozat intézménye

² OECD tájékoztató szerinti bontásban, l. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf> 9. oldal

- Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerint nem hirdethető nyertes, ha száznyolcvan napos ajánlati kötöttség lejártát követően a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát
- GVH kötelező szignalizáció a Kbt.-ben,
- előzetes önkéntes átláthatósági hirdetmény kötelező alkalmazása egyes HNT jogcímek esetén,
- Kbt. 115. § szerinti „öt ajánlattevős” eljárásfajta tilalma uniós forrás felhasználása esetén
- EKR bevezetésre került 2018.04.15-től
- EKR-ből eredménytájékoztató hirdetmények kereshetősége és gépi feldolgozást lehetővé tevő tömeges adatexportja
- 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet szerinti kötelező EPK, intézkedési terv az egyajánlatos közbeszerzések csökkentésére
- jogalkalmazást támogató anyagok, képzések, KH vonatkozó útmutatói, ME közlemény a verseny tisztaságát sértő magatartásokról,
- anonim bejelentő felületek (antiLop, KH anonim chat)
- KH HNT ellenőrzés, KH hirdetményellenőrzési tevékenysége, KH szignalizáció
- semmisség és bírság jogkövetkezmények a Kbt.-ben,
- KH szerződés teljesítés és módosítás ellenőrzés
- IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés
- becsült érték megállapítására vonatkozó nyilatkozat intézménye
- KFF piaci ár vizsgálati módszertan
- GVH-ME KFF együttműködési megállapodás

2.1.5. Javaslatok

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy az almunkacsoport a közbszerzéssel összefüggő korrupciós kockázatok súlyponti esetköreit áttekintette, és ezekkel kapcsolatban számos konszenzusos javaslatot fogalmazott meg, amelyket a jelentés 3. fejezetében, valamint az 1. melléklet 4.2. fejezetében fejtünk ki. A munka folyamatosságát az is jelzi, hogy az almunkacsoport a 2023-as évre vonatkozó munkaterv keretében (1. melléklet, 5. fejezet) négy, meglehetősen átfogó témakört javasol megvizsgálásra a korrupciós kockázatok csökkentése céljából.

2.2. Uniós és nemzeti támogatások esetében

Az Uniós és nemzeti támogatási programok Almunkacsoport által kidolgozott részjelentés az európai uniós és a hazai forrásból nyújtott támogatások körében esetlegesen felmerülő korrupciós kockázatok csökkentése alappilléreinek tekinthető jogszabályi környezetet mutatja be, annak jogi, elméleti és gyakorlati tapasztalataival, fókuszálva különösen a támogatások döntéshozatalai mechanizmusára, azon belül az összeférhetlenségi szabályokra, valamint az ellenőrzési eljárásokra, a szabálytalanságok kezelésére és nem utolsósorban a szankciós politikára.

A részjelentés bemutatja az államháztartás különböző alrendszereiből folyósított hazai és uniós támogatásokra vonatkozó keretszabályokat, részletszabályokat az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.), az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.), valamint az európai uniós forrásból származó, vagyis az Európai Unió költségvetéséből, az Európai Gazdasági Térség Európai Unión kívüli tagállamának költségvetéséből, valamint a Svájci Hozzájárulás programból származó támogatások szabályain keresztül. A részjelentés kitér az azonos alapokon nyugvó szabályozás közös halmazát adó keretszabályokra, valamint a hazai és uniós támogatásokra irányadó részletszabályok közötti – indokolható – eltérések okaira, különbségeire. Ennek révén a részjelentés megállapításokat, javaslatokat tesz a különböző forrásokból nyújtott támogatások ún. jó gyakorlatainak egységesítésére.

A részjelentés bemutatja, hogy támogatási jogviszonyban a támogató és a kedvezményezett között milyen jogviszony létesül, ezen jogviszonyban

- mikor és milyen mélységben merül fel polgári jogi vagy közigazgatási felelősség,
- milyen okiratok létesítik ezen jogviszonyokat, és

ezek miképp befolyásolják a támogatások ellenőrzését, a szabálytalanságok feltárását.

A dokumentum kitér arra, hogy mikor van lehetőség, illetőleg mikor kell a támogatási jogviszonyba ún. kezelő szerveket, lebonyolító szerveket, vagy közreműködő szerveket bevonni, és ezen szervezeteknek meddig terjed a feladat- és hatáskörük és nem utolsósorban felelősségük ezen jogviszonyok körében.

Ezzel összefüggésben a részjelentés bemutatja és vizsgálja, hogy – a hazai és az európai uniós források támogatói (fejezetek) körében – **az Almunkacsoport által végzett, adatbekérésen alapuló interjúra adott válaszokban indokolt-e a támogatások lebonyolításában, kezelésében segédkező szervezetek párhuzamossága, többszintűsége. Az erre vonatkozó megállapítások, javaslatok az átláthatóságot és a hatékonyságot növelhetik, egyidejűleg pedig csökkenthetik a korrupció kockázatát.** Ennek keretében a részjelentés javaslatot fogalmaz meg a nemzeti támogatási szabályok felülvizsgálatára is.

A részjelentés részletesen bemutatja továbbá, hogy a támogatónak, vagy a támogatás lebonyolításában segédkező szervezetnek milyen jogi eszközei vannak a költségvetési támogatás (kedvezményezett általi) jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetében, alkalmazásuk mely esetekben indokoltak.

A szankciós eszközök alkalmazását megelőzően bemutatásra kerül, hogy a támogató – a támogatói döntésének meghozatalát megelőzően – milyen vizsgálatokat kell, hogy elvégezzen a támogatási összegek kihelyezését megelőzően, milyen összeférhetlenségi szabályok irányadók a támogatási döntés előkészítésében résztvevők, valamint a támogatási döntést meghozó személyek körében. **A dokumentum ezen összeférhetlenségi szabályok körében**

részletes tájékoztatást nyújt e szabályozási környezet valamennyi, hatályos rendelkezéséről.

A részjelentés kiemelt hangsúlyt fektet – többek között – arra, hogy a támogatás rendelkezésre bocsátását megelőzően (vagy a kihelyezést követően, akár folyamatában is) a támogatóknak milyen

- jogi,
- módszertani és
- informatikai

eszközök állnak rendelkezésére az esetleges kockázatok (ideértve a korrupciós kockázatokat) feltárására. Ezen, a részjelentésben bemutatott jogi, módszertani és informatikai eszközök (pl. monitoring bizottságok, jogorvoslati fórumok, kockázatelemzési módszertanok, támogatásokat tartalmazó nyilvántartások) elősegítik, hogy minél pontosabb képet mutasson az ajánlattevőkről, ezáltal kiszűrhetővé válnak az esetleges visszaélések.

A részjelentés e ponton is tartalmaz megállapításokat és fogalmaz meg javaslatokat, hogy ezen eszköztár rendszeres alkalmazása ne csak ad hoc jellegű legyen ott, ahol hazai jogszabály azt kötelezően nem írja elő. A javaslatok elfogadásával a korrupciós kockázatok csökkenthetők.

A részjelentés markánsan kiemeli, hogy az európai uniós források terhére nyújtott támogatások esetén az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok az elmúlt évek során Magyarországon **szigorodtak**, valamint több helyen **pontosításra is kerültek**, így ha egy személy összeférhetlensége valamely konkrét ok alapján nem volna megállapítható, de valamely összeférhetlenségi ok rá nézve teljesül vagy annak kockázata vagy látszata objektíven fennáll, akkor az adott személyt úgy kell tekinteni, mint akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható.

A támogatási intézményrendszer folyamatos fejlesztése bemutatja az **általános összeférhetlenségi nyilatkozat és érdekeltégi nyilatkozat jogintézményét**, ezek **valóság tartalmának ellenőrzését**.

A részjelentés bemutatja továbbá azon eredményeket is, amelyek az intézményrendszer átalakításával a korrupciós kockázatok csökkentését eredményezhetik. Ilyen a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság, az Integritás Hatóság létrejötte, valamint az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság függetlenné válása is.

- A korrupciós kockázat visszaszorítása érdekében az **Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság 2023. január 1-jétől már egy olyan autonóm államigazgatási szervként működik**, ami tevékenységének tervezése során, a módszerek kiválasztásában és a program végrehajtásában önállóan jár el, befolyástól mentesen és ezáltal a korrupció lehetőségét teljesen kizárva állítja össze a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó jelentéseket, amelyek tartalmáért felelősséggel tartozik.

A részjelentés bemutatja ún. ARACHNE kockázatértékelési eszköz bevezetésével járó tapasztalatokat, elért eredményeket is, amely révén hatékonyan és eredményesen ki lehet szűrni a legkockázatosabb projekteket, szerződéseket, vállalkozókat és kedvezményezetteket.

A részjelentés elkészítése során készített adatbekérésre adott válaszok, valamint a hazai és uniós támogatásokra irányuló jogszabályok összevetése alapján a bemutatott szabályozási környezetben – a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében – a hazai támogatásokra vonatkozó szabályozásnak közelíteni kell az uniós támogatásokra vonatkozó szabályozáshoz, így a javaslatok a szabálytalanságok kezelésével, az eljárások

egyszerűsítésével, az ellenőrzések megerősítésével kívánnak a lehetséges korrupciós kockázatokra reagálni, azt visszaszorítani.

A részjelentésből kitűnik az is, hogy **az ellenőrzési mechanizmusok számos eltérést mutatnak egymástól a hazai forrásból, illetőleg az Európai Unió forrásból nyújtott támogatások ellenőrzései körében.** Ennek oka, hogy míg a hazai finanszírozású támogatásokra az államháztartási és a közigazgatási szabályok, addig az Európai Unióra kifejezetten az Európai Unió támogatásaira irányadó jogszabályok tartalmazzak rendelkezéseket.

Az adatbekérés során többszintű vagy párhuzamosságot eredményező jogalkotás sem a hazai, sem az Európai Unió forrásból származó támogatások körében nem volt detektálható. Valamennyi támogatási rendszerben egyértelmű, a támogatónak és a kedvezményezetteknek is érthető szankciós jogpolitikai célok érvényesülnek és ezek mindegyike alkalmazásra is kerül az megállapított szabálytalanságok súlyával arányban.

Az adatbekérésen alapuló interjúra adott válaszok, valamint a hazai és uniós támogatásokra irányuló jogszabályok összevetése alapján az alábbi javaslatok fogalmazódtak meg:

- Felmerült annak vizsgálata, hogy az európai uniós forrásból finanszírozott támogatásoknál működő ellenőrzési típusokból mely ellenőrzési aktusok építhetők be a hazai támogatási szabályozásba, ami a közpénz felhasználásának védelmét és a korrupciógyanú csökkentését egyaránt eredményezné.
- Felülvizsgálatra szorul, hogy a hazai forrásokból biztosított támogatások körében indokolt-e a támogatások lebonyolításában, kezelésében segédkező szervezetek többszintűsége.
- Szintén az európai uniós forrásból finanszírozott támogatások alapulvételével vizsgálandó a hazai támogatások körében is az ellenőrzések esetszámainak növelésére irányuló intézkedések bevezetése, amikkel a korrupció kockázata csökkenthető.
- A fejezeti kezelésű előirányzatok terhére nyújtott támogatások esetében a támogatáshalmazozódás vizsgálatának, illetőleg módszertan alapján történő kockázatelemzés beépítése a hazai támogatási rendszerbe, ami a szabálytalanságok feltárásában (pl. ellenőrzéssel) és a korrupciós lehetőségek csökkentésében nyújthat támogatást.
- Szintén indokolt vizsgálni, hogy mi az oka annak, hogy – különösen a pályázati felhívások körében –, elmarad a Támogatásokat Vizsgáló Iroda részére való bejelentési kötelezettség teljesítése.
- Eljárási szabályok lehetséges egyszerűsítésének vizsgálata.

A részjelentés a fentiek alapján ugyan röviden kitér a lehetséges javaslatokra, azonban bizonyos javaslatok szakmai szempontú vizsgálata, hatásvizsgálata, a szükséges adatok gyűjtése, kiértékelése hosszabb időt vesz igénybe, így ezek vizsgálata **az Almunkacsoport jövőbeni feladatát képezheti.**

E javaslatok az alábbiak szerint foglalhatóak össze:

- A korrupciós kockázatok felmérése érdekében hatékony adatgyűjtést biztosító informatikai rendszerek fejlesztése, amely *folyamatosan figyelemmel kíséri az intézményrendszert is.*

- A gyakran ismétlődő fordulatokat, paneleket tartalmazó pályázatok szűrésének vizsgálata.
- A felhívásokra benyújtott támogatási kérelmek értékelési szempontjait a Monitoring Bizottság tárgyalja meg és fogadja el, ezért a Monitoring Bizottság tagjainak érdemi beleszólása lehet az értékelési kritériumokba.
- Azon pályázatok vizsgálata, ahol jelentős mennyiségű pályázó választja ugyanazt az ajánlatadót. *Egy adott felhívás szakmai tartalmától függően azonban az irányító hatóság most is kialakíthat speciális ellenőrzési módszertanokat.*
- Az eljárásrend finomhangolása a versenyhátrány csökkentése érdekében, például az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszer gyakorlatának vizsgálata abból a szempontból, hogy ne a jogosultság megállapításának sorrendje, hanem a pályázat benyújtásának sorrendje döntsön.
- A szubjektív elemeket tartalmazó előminősítéssel érintett eljárások értékelési gyakorlatának a felülvizsgálata.
- A kiemelt projekteken keresztül történő forrásfelhasználás és az ehhez kapcsolódó eljárás indokoltságának felülvizsgálata.
- Az egyedi támogatásoknál, különös tekintettel a jelentős összegű források esetében a döntés megalapozottságának vizsgálata.
- A különböző települések között megoszló európai uniós források közötti jelentős összegkülönbségek okainak feltárása. Jelenleg a területi szereplő dolgozza ki az integrált területi programot, az általa elfogadott területfejlesztési koncepció és program alapján. Az integrált területi programot a Kormány fogadja el.

A fentiekén túl a civil oldal felvetései alapján a 2023. év során az Almunkacsoport megvizsgálja

- annak a lehetőségét, hogyan lehet az egyes támogatások kedvezményezettjeiről statisztikai adatokat gyűjteni és azt publikusan elérhetővé tenni. Az ilyen statisztikai táblázatok az egyes támogatási típusokra szűrhetően tartalmaznák, hogy az adott évben mely piaci szereplők vagy intézmények, milyen konstrukciójú és mekkora összegű támogatás(ok)ban részesültek,
- hogyan lehet standard kiválasztási eljárásrendben meghirdetett felhívások esetében a mérlegelést igénylő – és sokszor szubjektív megítélést is tartalmazható – értékelési szempontok számát csökkenteni,
- annak a lehetőségét, hogy az egyes pályázatok elutasításának oka – az elutasított pályázó anonimitásának fenntartása mellett – publikálhatóvá váljon.

2.3. Közadatok átláthatósága és transzparencia témában

2.3.1. A közérdekű adatok nyilvánossága: közzététel és közérdekű adatigénylés

2.3.1.1. Jogtörténeti háttér

Az információszabadsággal kapcsolatos szabályozás kezdete egészen a korábbi, 1949-es Alkotmány 1989. évi átfogó módosításáig, vagyis a rendszerváltoztatásig nyúlik vissza, ekkor deklarálták a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot.³ Ezt követte önálló törvényben való szabályozása 1992-ben,⁴ majd az ombudsmani tisztség létrehozása 1995-ben.

A 2003-ban bevezetett törvényi rendelkezések visszaszorították az üzleti titokra történő hivatkozás lehetőségét, előírták a szerződések alapvető adatainak a nyilvánosságra hozatalát.⁵

Az elektronikus információszabadságot szabályozó törvényt⁶ 2005-ben hirdették ki, amely egyes közérdekű adatokra vonatkozóan elektronikus közzétételi kötelezettséget írt elő. Egyes ágazati törvények a közzétételi kötelezettséget kiterjesztették, és azt pontos előírások szerint rendelték teljesíteni egyrészt az állami forrásból nyújtott támogatások vonatkozásában, másrészt a köztulajdonban álló gazdasági társaságok szervezete, működése és gazdálkodása tekintetében. Magyarország csatlakozott az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményéhez (Tromsø-i Egyezmény) és azt a 2009. évi CXXXI. törvénnyel kihirdette. Vagyis a rendszerváltoztatást követő másfél-két évtized alatt létrejöttek az információszabadság sarokpontjait jelentő legfontosabb szabályok és intézményi megoldások. Ennek a folyamatnak a részeként kialakultak a közérdekű adatoknak és a közérdekből nyilvános adatoknak mind a kérelemre, mind pedig a közfeladatot ellátó szervek által proaktívan, közzététel útján biztosított megismerésének az alapvető jogi keretei.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény túllépett a korábbi Alkotmány által kialakított szabályozási kereteken, ugyanis nemcsak a közérdekű adatok megismerhetőségét határozta meg alapvető jogként,⁷ de a közpénzekre vonatkozó önálló alkotmányos rendelkezések körében is átláthatósági követelményeket írt elő.⁸ Ezeket a vívmányokat egészítette ki az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), amely egyesítette a közérdekű adatok kérelemre történő és közzététel alapján megvalósuló megismerhetőségének korábban különálló törvényekben szabályozott rendjét.

Az Alaptörvény és az Infotv. hatálybalépése betetőzte az információszabadság jog- és intézményfejlődésének első szakaszát. A korrupció elleni küzdelem terén tevékenykedő nem kormányzati szereplők (a továbbiakban: civilszféra szereplői) megítélése szerint az információszabadság történetének 2012-ben kezdődő újabb szakasza már kevésbé kedvező, számos szabályozást visszalépésként, korlátozásként értékelnek.

Ennek a szakasznak első jelentős fejleménye a korábbi parlamenti ombudsmant felváltó Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) létrehozása volt.⁹

³ Alkotmány 59. §.

⁴ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

⁵ A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény.

⁶ Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény.

⁷ Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés

⁸ Alaptörvény 39. cikk.

⁹ Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdés.

A civilszféra szereplőinek megítélése szerint a 2013. évtől kezdődő jogalkotói beavatkozások a megelőző időszakhoz képest ellentétes irányúak, illetve hatásúak voltak. Ilyen beavatkozásnak tekintik a „számlaszintű adatigénylést” tilalmazó és a „visszaélésszerű adatigénylés” fogalmát a köztudatban meggyökereztető 2013. évi XCI. törvényt. Álláspontjuk szerint a gyakorlatban jelenleg is előfordul, hogy egyes adatkezelők erre a megtagadási okra hivatkoznak.¹⁰ További, inkább technikai jellegű módosítások mellett a jogalkotó ugyanebben a törvényben rendelkezett arról is, hogy a közérdekből nyilvános adatok terjesztéséhez való jog a célhoz kötött adatkezelés elvére figyelemmel gyakorolható.

A civilszféra szereplői a nyilvánosság korlátozásaként értékelték a 2015. évi CXXIX. törvényt is, amely bevezette a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények megtagadási okaként a szerzői jogok védelmét, valamint az összeghatár korlátozása nélküli költségtérítésre lehetőséget teremtő rendelkezést.¹¹ Függetlenül attól, hogy az adatkezelők milyen gyakran éltek a felső korlát nélkül megállapítható költségtérítés alkalmazásának lehetőségével, a civilszféra szereplői szerint a költségtérítés így is komoly akadályt állított a nyilvánosság útjába.

Szintén ekkor iktatták be az egy éven belül – azonos adatkörre előterjesztett – megismételt adatigénylés, valamint az anonim adatigénylés teljesítésének a kötelezettsége alól mentesítő rendelkezéseket.

A civilszféra szereplőinek álláspontja szerint az Infotv. rendszerén kívül elhelyezkedő egyes ágazati jogszabályokba is iktattak be korlátozó rendelkezéseket.¹² Nézetük szerint a koronavírus okozta világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet a nyilvánosság korlátozásának újabb hullámát eredményezte, azzal, hogy a Kormány rendeletben adott felhatalmazást az adatkezelőknek, hogy akár 90 napos határidőn belül teljesítsék az adatigényléseket. Álláspontjuk szerint az Alaptörvény kilencedik módosítása korlátozta a közpénzekre vonatkozó adatok nyilvánosságát, valamint az Alkotmánybíróság 3258/2022. (VI. 3.) határozata is visszalépést okozott annak elrendelésével, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében az állami forrásokra az alvállalkozói láncokra nem vonatkoznak a közpénzek nyilvánosságára irányadó előírások.

2.3.1.2. A jogállamisági eljárás során vállalt kötelezettségek

2.3.1.2.1. A közérdekű adatigénylés teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértéke

A 2022. évi XXVIII. törvény 2022. október 13. napi hatállyal módosította a közérdekű adatigénylés teljesítéséért megállapítható költségtérítésre vonatkozó szabályokat, a Kormány továbbá megváltoztatta a költségtérítés részletes szabályait meghatározó korábbi rendeletét.¹³

¹⁰ A NAIH az elutasított közérdekűadat-igénylésekről benyújtott jelentések statisztikai adatai között a „nem rendeltetésszerű joggyakorlás” elutasítási okra vonatkozó számadatokat gyűjt.

¹¹ A részletes szabályokat a törvényi felhatalmazáshoz képest közel egyévi késedelemmel kiadott a 301/2016. (IX. 30.) kormányrendelet határozta meg.

¹² Például: az úgynevezett Paks II. beruházással összefüggő adatok megismerhetőségét kizáró 2015. évi VII. törvény; az adótitok fogalmát kiterjesztő 2016. évi C. törvény; a Magyar Posta tulajdonosi érdekeltségébe tartozó gazdasági társaságok üzleti titkainak a védelmét megerősítő 2016. évi XII. törvény, a Magyar Nemzeti Bank tulajdonosi érdekeltségébe tartozó gazdasági társaságok üzleti titkainak a védelmét megerősítő 2016. évi XXXI. törvény; a Budapestet Belgráddal összekötő vasútvonali beruházással összefüggő adatok megismerhetőségét korlátozó 2020. évi XXIX. törvény; a közbeszerzésekkel összefüggő adatok megismerhetőségét korlátozó 2015. évi CXLIII. törvény, a mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó adatok nyilvánosságát korlátozó 2007. évi XVII. törvény, valamint a korlátozást gyakorlatilag változatlanul fenntartó 2022. évi LXV. törvény.

¹³ 382/2022. (X. 10.) Korm. rendelet

E módosítások értelmében a közérdekű adatokat főszabály szerint ingyenesen kell az adatigénylő rendelkezésére bocsátani, csak kivételesen és egyértelműen meghatározott körülmények között állapítható meg költségtérítés. A módosítások megszüntették a munkaköltségek felszámításának lehetőségét, ezáltal a költségtérítés megállapítását az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költségére, és annak az igénylő részére történő kézbesítésének költségére korlátozták. Költségtérítés kizárólag akkor állapítható meg, ha a felmerült költség mértéke meghaladja a tízezer forintot, vagyis a tízezer forintot el nem érő költséget az adatkezelő maga köteles viselni. A Kormány új rendelete 190 000 forintban állapította meg a költségtérítés lehetséges legmagasabb összegét.¹⁴

A civilszféra szereplői szerint ez a szabályozás megfelel a Tromsø-i Egyezményben foglaltaknak.

2.3.1.2.2. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénnyel összefüggésben indítható per szabályainak módosítása

A 2022. évi XL. törvény a közérdekű adat kiadása iránti perek gyorsítása érdekében lényegileg a sajtó-helyreigazítási perekre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

Az új szabályokat a 2022. december 31-ét követően benyújtott közérdekű adatigénylésekkel összefüggő perekben kell alkalmazni. Az új rendelkezések értelmében a közérdekű adat kiadására irányuló perek soron kívül történő elbírálására vonatkozó követelmény a bírósági eljárás minden szakaszában, tehát a fellebbezési és a Kúria előtt zajló esetleges felülvizsgálati szakaszban érvényesül. Az új szabályok ezen túlmenően is gyorsítani igyekeznek az információszabadság pereket, egyebek mellett azáltal, hogy a korábbi szabályozásnál lényegesen rövidebb határidőket írnak elő nemcsak a tárgyalások kitűzésére, de az ítélet írásba foglalására is.

A civilszféra szereplői pozitívként értékelték a perek gyorsítását, hiányolták azonban, hogy a módosított szabályok nem érintik a bizonyítási teher arányosabb, a felek fegyveregyenlőségét jobban kifejezésre juttató elosztását és az alperesi oldalon részt vevő közfeladatot ellátó szervek esetleges rosszhiszemű pervitelét. Sérelmesnek tartják azon új rendelkezést, hogy az üzleti titok jogsújtja az adatkezelő pernyertessége érdekében a perbe beavatkozhat.

2.3.1.2.3. Központi regiszter felállítása és online közzététele az Európai Unióból származó, valamint a hazai finanszírozású projektek és támogatások részletes adatairól

A 2022. évi XLIV. törvény létrehozta a Központi Információs Közadat-nyilvántartást. A költségvetési szervezeteknek kéthavi rendszerességgel kell közzétenniük a gazdálkodásukkal összefüggő, a törvényben részletesen meghatározott közérdekű és közérdekből nyilvános adataikat a www.kif.gov.hu felületen. A közzétételi kötelezettség a 2022. november 29-én vagy azt követően kötött szerződésekre, nyújtott támogatásokra és teljesített kifizetésekre terjed ki.

A felületen legkésőbb 2023. február 28-tól kezdődően kell az adatokat közzétenni. A részletszabályokat a Kormány rendeletben határozta meg.¹⁵ A Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületét a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség üzemelteti.

¹⁴ A K-Monitor „Adatigénylők Figyelem! Új Információszabadság Szabályok 2023-tól!” (https://k.blog.hu/2023/01/04/adatigenylok_figyelem_uj_informacioszabadsag_szabalyok_2023-tol)

¹⁵ 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet

A NAIH is új feladatkört kapott azzal, hogy 2023. február 28-tól az ún. átláthatósági hatósági eljárás keretében ellenőrzi az új közzétételi kötelezettség teljesítését. Az eljárást a NAIH bejelentés alapján köteles megindítani, de joga van arra is, hogy hivatalból járjon el, ha a költségvetési szerv feltehetően nem teljesítette a közzétételi kötelezettségét. A NAIH százezer forinttól ötvenmillió forintig terjedő közigazgatási bírságot is kiszabhat.

A Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületén a költségvetési szervezetek az adatokat gépileg olvashatóan, kereshetően, kivonatolhatóan, összehasonlíthatóan, díjmentesen kell közzé tenniük.¹⁶

A civilszféra szereplői nem vitatták, hogy a közzétételi kötelezettségre vonatkozó előírások módosítása előremutató. Kritikaként az alábbiakat fogalmazták meg:

- az adatkezelőknek csak kis hányada köteles az új átláthatósági portálra adatokat feltölteni, az itt közzéteendő adatok köre is szűk, a szerződéseket pedig nem kell feltölteni;
- alacsony a NAIH által kiszabható bírság felső határa, melynek álláspontjuk szerint nincs visszatartó ereje.

2.3.1.2.4. További módosítások

A közérdekű adatigénylések teljesítésére nyitva álló határidő egységesítése

A Kormány 2022. december 31. napjával kivezette a közérdekű adatigénylés teljesítésének határidejét legfeljebb 90 napra meghosszabbítani engedő rendelkezéseket.

Az adatigényléseket tehát egységesen az Infotv.-ben foglaltak szerint tizenöt napon belül kell teljesíteni, amely határidő legfeljebb egy alkalommal, további tizenöt nappal meghosszabbítható.

A közérdekű adatok megismerhetőségét érintő hatályos államháztartási környezet

Az Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer és a Közpénzügyi Portál

Az átláthatóság követelményét az államháztartási szabályok is erősítik. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) alapján a Magyar Államkincstár a költségvetési támogatásokról és az annak nem minősülő csekély összegű támogatásokról Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer (OTR) elnevezésű monitoringrendszert működtet.

Az OTR projekt alapvető célja olyan egységes, valamennyi hazai és EU-s támogatási forrás nyilvántartása, amely lehetővé teszi a magyar kormányzati ellenőrző és döntéshozó szervek számára a támogatási források teljes körének átlátható, biztonságos és folyamatos nyomon követését.

A Magyar Államkincstár a jelenleg széttagolt (több forrásból megismerhető, beszerezhető) államháztartási információs háttér informatikai konszolidálásához, a közpénzügyi információkat közvetítő adatszolgáltatási rendszerek megújításához fejlesztéseket végez. A fejlesztések révén az olyan közérdekű adatok, mint például az egyes uniós irányelvek szerinti kimutatások, a központi költségvetés végrehajtására irányuló információk, átláthatóbb módon egyfelől közelebb kerülnek az állampolgárokhoz, másfelől Magyarország nemzetközi

¹⁶ A K-Monitor „[Adatigénylők Figyelem! Új Információs szabadság Szabályok 2023-tól!](https://k.blog.hu/2023/01/04/adatigenylok_figyelem_uj_informacioszabadsag_szabalyok_2023-tol)” c. cikkében szereplő táblázat alapulvételével (https://k.blog.hu/2023/01/04/adatigenylok_figyelem_uj_informacioszabadsag_szabalyok_2023-tol)

megítélését is erősíthetik. A fejlesztések és az ún. Közpénzügyi Portál jogszabályi alapjainak megteremtése folyamatban van.

Az Igazságügyi Minisztérium projektje¹⁷

Az Igazságügyi Minisztérium európai uniós forrásból megvalósított projektben mérte fel a jogszabályban rögzített közérdekű adatokat tartalmazó adatköröket, valamint egyes további nyilvántartott adatköröket, továbbá felülvizsgálta a vonatkozó szabályozást.

A 2019-ben indult projekt rendeltetése a magyar jogszabályokban rögzített közzétételi kötelezettségek alá eső adatok körének felülvizsgálata, felmérése és ez alapján az átláthatóság növelése érdekében további adatkörök hozzáférhetőségének biztosítása. Hosszabb távon a projekt olyan célokat szolgál, mint a közigazgatás átláthatóságának javítása és a korrupció megelőzése, az információs (alkotmányos) jogok érvényesülésének előmozdítása, továbbá a közigazgatáson belüli szolgáltató szemlélet megerősítése. A projekt keretében három felület, a Központi Adatkörjegyzék, az Adatkezelői szintű Közadatkezelő Keretrendszer és a Közadat- és Közadatkör Kereső került kifejlesztésre.

2.3.1.3. Statisztikai adatok

A NAIH az adatkezelők által szolgáltatott adatok alapján statisztikát készít az elutasított közérdekű adatigénylésekről. A NAIH honlapján elérhető országos adatigénylési statisztikából az alábbi következtetések vonhatók le:¹⁸

Az adatszolgáltató szervek száma folyamatosan emelkedett: 2013-ban még csak 114 szerv, 2021-ben már 997 szerv szolgáltatott adatot a NAIH-nak. A 2013-2015. évre vonatkozó adatok nagyrészt hiányosak, így érdemi megállapítások a 2016. évtől tehetők.

Országos szinten 2016-ban 228 szerv szolgáltatott adatot, e szervek összesen 2493 közérdekű adatigénylésről számoltak be, ebből 1900 adatigénylést teljesítettek, 593-at részben vagy egészben elutasítottak. Arányaiban ez 76 százalékos teljesítési rátát jelent.

Az adatigénylések száma évről évre folyamatosan növekedett, és azoknak legalább a kétharmada az igényelt adat kiadásával zárult. A civilszféra szereplőinek álláspontja szerint az első ránézésre imponálónak tűnő teljesítési ráta ugyanakkor megtévesztő lehet. Nézetük szerint a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó kötelezettség által terhelt különféle szervezetek – például önkormányzatok, államigazgatási szervek, közpénzt használó egyéb szervezetek, ideértve az állami vagy önkormányzati tulajdonba tartozó gazdasági társaságokon túl azokat a cégeket is, amelyek hazai vagy európai uniós forrásokból részesültek, továbbá az állami vagy önkormányzati háttérű alapítványokat is, stb. – száma jóformán felleltározhatatlan. Egyedül települési önkormányzatból több mint 3200 található Magyarországon, a központi államigazgatási szervek száma pedig kétszázra tehető és az Infotv. hatálya alá tartozó további szervezetek száma is ezres nagyságrendű lehet. Ehhez képest 2022-ben mindössze 1350 szervezet teljesítette a statisztikai adatszolgáltatásra vonatkozó kötelezettséget és a korábbi években az adatokat szolgáltató szervezetek száma ennél rendre lényegesen alacsonyabb volt. A civilszféra szereplői szerint alappal feltételezhető, hogy ezek a szervek a leginkább elkötelezettek az Infotv.-ben foglalt előírások teljesítése iránt, ezért a körükben jellemző magas teljesítési arányt tévedés lenne kiterjesztően értelmezni.

¹⁷ KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00002

¹⁸ A statisztika elérhető az alábbi linken: <https://infoszab.hu/node/160>

2.3.2. Transzparenciát érintő egyéb szabályozási kérdések

2.3.2.1. A jogalkotás transzparenciája

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabály-tervezetek kormányzati honlapon való közzétételével megvalósuló társadalmi konzultációt eleve kötelezővé tette. A civilszféra szereplőinek értékelése szerint ugyanakkor 2022-re gyakorlatilag megszűnt, legalábbis kivételessé vált a jogszabálytervezetek előzetes konzultációja.

A 2022. évi XXX. törvény az eddigieknél szigorúbb szabályokat vezet be, mint például a Kormány felelősségének rögzítése azért, hogy a jogszabályok legalább 90 %-a társadalmi egyeztetésre kerüljön – mindezt az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság évente tanúsítani köteles –, és hogy a társadalmi egyeztetés csak indokolt esetekben kerüljön mellőzésre. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal az új szabályok betartását ellenőrzi, melynek során mulasztás megállapítása esetén az érintett minisztériumra pénzbírságot szab ki, illetve az általa végzett ellenőrzések alapján minden év január 31. napjáig jelentést készít. A kormányzati honlapon elérhető¹⁹ a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal első jelentése.

2.3.2.2. Vagyonynyilatkozatok nyilvánosságával kapcsolatos szabályok

Az országgyűlési képviselők és a közjogi méltóságok, valamint a politikai felsővezetők vagyonynyilatkozatát kötelezően közzé kell tenni: az országgyűlési képviselők teljes vagyonynyilatkozata már 2001 óta nyilvános.

A 2022. év során a vagyonynyilatkozati rendszerre vonatkozó előírások többszörösen módosultak. Előbb a 2022. évi XVIII. törvény – indokolása szerint az európai uniós integráció erősítése érdekében – a közhatalmi vezetők körében az Európai Parlamentben alkalmazott megoldást vezette be. Ez a civilszféra szereplőinek értékelése szerint – sajnálatos módon – visszalépést eredményezett. Később – az Európai Bizottsággal egyeztetett szabályok szerint – a 2022. évi XXXI. törvény, valamint a 2022. évi LVI. törvény részlegesen visszavezette a korábbi magyarországi vagyonynyilatkozati rendet.

E változások eredményeként a civilszféra szereplői szerint a kiinduló helyzetnél gyengébb átláthatóságot eredményező megoldás lépett életbe: jelenleg csak jövedelmi sávokat kell megadni a jövedelem összegének megjelölése helyett, ami különösen a magas jövedelmek esetében problémás, továbbá a nyilatkozatot tevő nem kell, hogy számot adjon az általa használt lakóingatlanról.

Ugyanakkor fontos előrelépés, hogy az Integritás Hatóság ellenőrzési jogosultsága ki fog terjedni számos vagyonynyilatkozatra. Továbbá 2023. március 31. napjától a 2022. augusztus 1-jén vagy azt követően leadott, nyilvános vagyonynyilatkozatok bárki számára, korlátozás nélkül, ingyenesen online kereshetővé válnak.

¹⁹ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/7/72/72b/72b790e278b3f9e093b32c5212449a616d7bd249.pdf>

2.4. Büntetőjog és büntetőeljárások esetében

A jelentés a Munkacsoport elnökének – az almunkacsoport javaslatára előterjesztett – felkérésére érkezett adatszolgáltatásokon, így

- a rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) – korrupciós bűncselekmények felderítésének, nyomozásának helyzetéről adott – beszámolóján,
- a pénzügyminiszter és a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) korrupciós bűncselekmények gyanúja alapján indított vagyongyarapodás vizsgálatokkal kapcsolatos tájékoztatásán, valamint
- a Legfőbb Ügyész által rendelkezésre bocsátott, a korrupciós bűncselekmények elleni küzdelem eredményességére utaló adatokon

alapul.

A jelentés **a hatályos büntetőjog és büntető eljárásjog szabályainak korrupcióellenes küzdelemben érvényesülő, általános ismertetésével kezdődik.** Kiemelendő, hogy a korrupcióval szembeni fellépés fontos eleme a már elkövetett korrupciós bűncselekmények eredményes feltárása és hathatós szankcionálása, valamint azoknak a folyamatoknak a megerősítése, melyek biztosítják és támogatják a korrupciós ügyeknek a feljelentéséig, a büntetőeljárás megindításáig való eljutását, amelyeket a büntetőjog és a büntető eljárásjog érvényesít.

A hazai büntetőjog nevesíti és önálló fejezetben szabályozza azon cselekményeket, amelyeket korrupciós bűncselekménynek tekint, azonban bűncselekményként, illetve hivatali visszaélésként szankcionál olyan további tényállásokat is, amelyeket a nemzetközi gyakorlat, a közvélemény szintén korrupcióként értékel, így a hatályos büntető anyagi jogról megállapítható, hogy az megfelelően harmonizált.

A büntető eljárásjogról elmondható, hogy azt – az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetések alapján tett kötelezettségvállalásoknak is megfelelően – az utóbbi években több olyan módosítás érintette, amelyek kifejezetten a korrupciómegelőzés területére vonatkoztak (pl. a titkos felderítés új keretének kialakítása; az eljárásban érintett szervek együttműködésének teljessé, szorosabbá tétele; az ügyész szerepének hangsúlyosabbá tétele; a bűncselekményeket feltáró személlyel való megállapodás lehetőségének bevezetése; a felülbírálati indítvány előterjeszthetősége lehetőségének bővítése). A hatályos büntetőeljárás törvény szabályozási tartalmával szemben azonban az almunkacsoport civil tagjai kritikát is megfogalmaztak, mely szerint úgy vélik, a törvény túl szűkre szabja a magánvádló mozgásterét, így pl. az általa előterjesztett vádra szigorúbb szabályok vonatkoznak, valamint a jogorvoslat terén is kevesebb joggal rendelkeznek a közvádlónál. Hiányosságként értékelik, hogy a közhatalmat gyakorló szervezetek nem jogosultak felülbírálati indítvány előterjesztésére. Végül aggodalmukat fejezik ki a tekintetben, hogy a vádindítvány és felülbírálati indítvány benyújtására adott lehetőség az előírt rövid határidők miatt a gyakorlatban ellehetetlenül.

A jelentés **a korrupciós bűncselekmények felderítése, nyomozása jelenlegi helyzetének a bemutatásával folytatódik.** A korrupciós bűncselekményekre egységesen igaz, hogy azok a nehezen felderíthető és bizonyítható cselekmények közé tartoznak, melynek elsődleges oka, hogy a cselekményeknek nincs természetes személy sértettjük, így jellemezően az elkövetők rendelkeznek ismeretekkel a cselekményükről. A tárgyi bizonyítás lehetőségei is korlátozottak, mert ezen cselekmények elkövetése során írásos anyag ritkán keletkezik. A leghatékonyabb felderítési technika a leplezett eszközök alkalmazása, valamint a tettenérés, amelyek nélkül szinte bizonyíthatatlan a cselekmény. A korrupcióellenes küzdelem fontos eszköze a részt vevő felek érdekközösségének megbontása, ilyen módon a cselekmény nyomozó hatóság tudomására hozásának ösztönzése a magas látencia csökkentése és a bizonyíthatóság

eredményessége érdekében, mely körben rendkívüli a jelentősége a bejelentők, tanúk (adatainak) védelmének, anonimitásuk biztosításának. Ezen tárgykör újrakodifikálása folyamatban van (T/3089. számú törvényjavaslat), ugyanakkor a hatályos szabályozásban is található erre vonatkozó garanciális elemek, illetve a gyakorlat is különös figyelmet fordít erre (pl. a Zöldszám, melyen az NVSZ-hez forduló személyek teljes körű anonimitása biztosított). A bejelentővédelem jövőbeni, minél szélesebb körben való kiterjesztése és biztosítása a hatékony korrupcióellenes küzdelem egyik kulcseleme.

Általános büntfelderítési tapasztalat, hogy egyre kevesebb releváns adathoz lehet hozzájutni a technikai ellenőrzés által, az eljárásokkal érintetti kör egyre inkább konspirál, a bűnözői csoportok összezárnak és tagjaik bűnügyi kvalifikáltsága egyre magasabb, továbbá erős bizalmi és függelmi viszonyok, valamint áttételes kapcsolatok jellemzik tetteiket. A bűncselekményre utaló kommunikációk egyre inkább személyes találkozókon vagy internet alapú kommunikációs csatornákon keresztül zajlanak. Az egyéb, szintén bírói engedélyhez kötött eszközök használatának (pl. helyiséggellenőrzés) biztonságos bevezetése – eredményességük ellenére is – sokrétű és időigényes előkészítést igényelnek. Egyre inkább bizonyosságot szerez az a feltevés, hogy a humán hírszerzés nélkül nagyon nehéz eredményeket elérni, ami indokoltá teszi annak előtérbe helyezését.

A korrupciós bűncselekmények közül továbbra is a vesztegetés és vesztegetés elfogadása a legjellemzőbb bűncselekményi kategória, amelyek tekintetében a leglényegesebb változás a Btk. azon módosítása, amely az egészségügyről szóló törvényben meghatározottak szerinti jogtalan előnyök nevesítésével 2021. január 1-jétől kezdődően kriminalizálja az úgynevezett hálapénz jelenségét.

A rendőrség és az NVSZ jelentős szerepet tulajdonít a korrupció megelőzését szolgáló képzéseknek, munkatársaik számos antikorrupciós képzést, titkos információgyűjtés során használt eszközök gyakorlatáról szóló workshopot és egyéb előadásokat tartanak, illetve vesznek azokon részt belföldön és külföldön egyaránt.

A jelentés a következőkben **a korrupciós bűncselekmények gyanúja alapján indított vagyongyarapodási vizsgálatokkal kapcsolatos megállapításokat tartalmazza**, amely tekintetében lényeges információ, hogy erre vonatkozó nyilvántartás-vezetés hiányában nem mondható meg, hogy a nyomozó hatóságok által kezdeményezett vagyongyarapodási vizsgálatok alapját a Btk. pénzmosást, valamint a vagyon elleni, a pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni, a költségvetést károsító, továbbá a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekményeket büntetni rendelő fejezetein belül pontosan mely bűncselekmények gyanújával összefüggésben rendelték el. A témát érintő nagyon lényeges megállapítás az is, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a vagyongyarapodási vizsgálatok elrendelésére viszonylag szűk körben van lehetőség, így ezen vizsgálatok lefolytatásának korrupcióellenes küzdelemre gyakorolt hatása egyelőre csekély mértékűnek tekinthető. Mindezekre figyelemmel célszerűnek látszik a vizsgálat alkalmazási körének bővítése a korrupciós bűncselekmények körével, különös tekintettel a vesztegetésre vagy a befolyással üzérkedésre.

A jelentés javaslati részét megelőző utolsó szerkezeti egysége **a korrupciós bűncselekmények elleni küzdelmet szemléltető adatok elemzésével, bemutatásával foglalkozik**. Az adatok jellemzői közül kiemelés érdemel, hogy statisztikai adat kizárólag a bűnügyi és vádképviselési statisztikai rendszerből állítható elő, amelyek alapját kizárólag a Btk.-ban nevesített bűncselekmények és a Be.-ben meghatározott intézkedések képezhetik, így pl. a közvélemény számára korrupciós bűncselekménynek tekintett egyéb bűncselekmények e körben nem mutathatóak ki. Mindezzel együtt is elmondható, hogy Magyarország korrupciós helyzete nem tér el az EU tagállamaiban tapasztalható átlagtól. A korrupciós bűncselekmények statisztikája alapján látható, hogy a hivatali vesztegetések száma lényegében nem változott, míg a gazdasági

korupciós bűncselekményeket érintően kezdeményezett eljárások markáns növekedésének indoka a már említett Btk.-beli módosítás, amely büntetendővé tette az ún. hálapénz elfogadását és nyújtását.

A jelentés végén **az almunkacsoport által, a működésének megkezdését követően szerzett információi, együttműködési tapasztalatai és az elérendő célok ismeretében tett javaslatai olvashatóak**, az alábbiak szerint.

Konszenzussal bíró javaslatok

A társadalom egészét károsító korupció elleni küzdelemben napjainkban egyre nagyobb hangsúlyt kap a megelőzés, ehhez kapcsolódóan pedig a veszélyeztetett személyek és szervezetek feddhetetlenségének, integritásának erősítése.

Jelenleg is zajlik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) újrakodifikációját megvalósító T/3089. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: törvényjavaslat) országgyűlési tárgyalása, mely az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) átültetése miatt vált szükségessé. A törvényjavaslat a hatályos Panasztv. és a kapcsolódó jogszabályokban foglalt intakt bejelentővédelmi intézményrendszer védelmi szintjének fenntartása mellett – illetve hatályának az Irányelvben foglalt személyi körre való kiterjesztésével – növeli a bejelentők hátrányos intézkedésektől való védettségét. Ennek megfelelően a törvényjavaslat a legalább 50 személyt foglalkoztató jogalanyokat, egyes állami és önkormányzati szerveket belső visszaélés-bejelentési rendszer, illetve a Magyarországon az uniós jogi aktussal védett körben Magyarországon feladat- és hatáskörrel rendelkező, és az egyéb, kormányrendeletben kijelölhető állami szerveket elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozatalára kötelezi. A rendszerek létrehozására kötelezett érintettek javaslatban foglalt kötelezettség-teljesítésének ellenőrzéséről, a visszaessék feltárásáról az alapvető jogok biztosa gondoskodik. A törvényjavaslat ezzel együtt is – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – nyitva hagyja a lehetőséget, hogy a bejelentők bejelentéseiket az alapvető jogok biztosa által üzemeltetett közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében tegyék meg. **Az almunkacsoport figyelemmel kíséri a jogalkotási folyamatot, tekintettel a hatályos szabályozással szemben megfogalmazott, civil oldali megállapításokra is, és szükség, valamint lehetőség szerint véleményt nyilvánít, javaslattal él.**

Az almunkacsoport az érintett szervek bevonásával (PM, NAV), a korupció minél hatékonyabb megelőzésének körében, **javasolja megvizsgálni a vagyongyarapodási vizsgálat alkalmazási körének bővítését, például a vesztegetés, befolyással üzérkedés bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére is.**

A korupció elleni fellépés elképzelhetetlen az erkölcsi alapok, a hivatásrendi értékek folyamatos erősítése, az állampolgári aktivitás, a bizalom megteremtése, valamint az egyéni felelősségvállalás tudatosítása nélkül. **Az almunkacsoport hisz abban, hogy a leghatékonyabb megoldások a párbeszédre és együttműködésre alapuló eljárásrendek kialakításban rejlik, így a büntetőeljárásban érdekelt szervek közötti együttműködést és párbeszédet célszerűnek tartja az állampolgárok körére is kivetíteni,** amely elsősorban a megelőzésben bírhat jelentőséggel (pl. hatékony, a társadalom minden tagja számára közérthetően megfogalmazott megelőző kampány lefolytatásának, melynek során tudatosításra kerül az állampolgárokból, hogy a jogtalan előny adása, ígérete, más részről pedig kérése, elfogadása annak nagyságrendjétől függetlenül bűncselekményt valósít meg, amely szabadságvesztéssel büntetendő), de a már megvalósult bűncselekmények feltárását, bizonyítását is segítheti a

közreműködésük (a bizalom kiépítésre szolgáló ismeretek terjesztése). Mindezek lehetőségeinek és módszereinek meghatározásában elsősorban az NVSZ közreműködésére számít az almunkacsoport.

Az almunkacsoport egyetért abban is, hogy a sikeresen felderített korrupciós ügyek „sajtóztatása”, nyomtatott és elektronikus médiában történő megjelentetése is eredményesen járulhat hozzá az ilyen jellegű bűncselekmények elkövetésének megelőzéséhez (hiszen a potenciális elkövetőre visszatartó erővel bírhat az azzal való szembesülés, hogy számos esetben derül fény ezen bűncselekmények elkövetésére, amelyek nem maradnak következmények nélkül). Az almunkacsoport ebben egyértelműen az illetékes civil szervek együttműködésére számít.

Az almunkacsoport egyetért továbbá abban is, hogy **a már működő korrupcióellenes intézményrendszerbe folyamatosan be kell illeszteni az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzése kapcsán hazánk által vállalt kötelezettségeket, és megalkotni az azok végrehajtását szolgáló szabályozást és intézményrendszert**, melyben lehetőségéhez és szükségességéhez mérten ajánlja fel együttműködését, amely legfőképp az érintett szervek tapasztalatainak megosztásával, statisztikai adatok rendelkezésre bocsátásával, esetleg javaslatok elkészítésében mutatkozna meg.

Az almunkacsoport civil kezdeményezésre meg kívánja vizsgálni, hogy a köznyelvben elterjedt, ún. „magas szintű korrupció” fogalmának meghatározása mennyiben szükséges. Mindenképp abból kell kiindulni, hogy a bűncselekmények olyan halmazát lehet e körben összefoglalni, amelyek a Btk. értelmében korrupciós bűncselekménynek tekintendő bűncselekmények mellett magukban foglalják mindazon bűncselekményeket, amelyeket tágabb értelemben, azok jellegére tekintettel korrupció-jellegűnek tekinthetünk, illetve tekint a közvélemény (általában azok motivációja a jogellenes módon, pénzért vagy más juttatásért, előnyért való cselekedet). Ezen halmaz meghatározásának szükségessége akkor nyer elismerést, ha megállapítható, hogy az ezekre a bűncselekményekre való közös utalás, a közös joggyakorlat megfogalmazása, egységes eljárásrend alkalmazása, különféle statisztikák összehasonlíthatósága stb. érdekében célszerű, hasznos. Fontos kiemelni, hogy nem a Btk.-beli korrupciós bűncselekmények körének bővítése valósulna meg ezáltal és ez nem is cél, hiszen ezen jogellenes cselekedetek a Btk.-ban ma is létező, nevesített bűncselekmények. A vizsgálat célja kizárólag annak a válasznak a megtalálása, hogy érdemes-e definiálni, és ha igen, hogyan, hol azokat a bűncselekményeket, melyeket kiterjesztően – hazai és nemzetközi köznyelvben – tekinthetünk korrupciós bűncselekményeknek. A kérdéses halmazba tartozó bűncselekmények meghatározására való javaslattétel során figyelembe vételre kerülnek a nemzetközi jogforrásokban található fogalommeghatározások, a nemzetközi egyezményekben részes államok konferenciáinak megállapításai, illetve érdemes körbejárni, hogy a Be. új CV/A. fejezete (Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények esetén) tárgyi hatályának meghatározásakor vezette-e hasonló cél a jogalkotót. Amennyiben a meghatározott bűncselekmények halmaza létrejön, akkor annak megnevezése szintén kérdéssé válik, mely körben lényeges szempont, hogy az egyes bűncselekmények között rangsorolás nem történik („alacsonyabb” vagy „magasabb” szint, kisebb vagy nagyobb súly stb.), és nem az elkövetői kör munkaköre, beosztása a halmazképző kritérium (hiszen az egyes bűncselekmények meghatározása körében a Btk. pontosan megjelöli az elkövetésük módját, a potenciális elkövetők körét, a minősítésüket, a szankcionálásuk mértékét). Ebből kiindulva nem cél megkülönböztetni „sima” korrupciós bűncselekményeket és „magas szintű” korrupciós bűncselekményeket. Mindezekre tekintettel a megnevezés is átgondolást igényel.

Az almunkacsoport munkája során **különbéle statisztikákat készített és monitoroz, többek között a korrupciós és a tágabb értelemben vett, korrupciós-jellegű bűncselekményekre vonatkozóan** (a büntetendő magatartások előfordulásaik szerinti kimutatása; a bűncselekmények észlelésére tett feljelentések számai, vádemelések, jogerős döntések számai stb.), mely statisztikákat a fentebb írt javaslatok megvalósításához, újabb javaslatok kidolgozásához használ fel, illetve igény esetén azokat rendelkezésre is bocsátja.

Az almunkacsoport – civil kezdeményezésre – **megfontolásra javasolja az OLAF igazságügyi ajánlást tartalmazó jelentéseinek nyilvánosságra hozatalát** abból a célból, hogy megvizsgálható legyen annak (illetve egyes részeinek) alkalmassága a korrupcióellenes (jog)gyakorlatba való átültetésre.

Civil oldalról érkező javaslatként egyetértünk azzal, hogy a közhatalom gyakorlásával, illetve a közpénzek felhasználásával összefüggő korrupciós magatartások mellett a gazdasági, üzleti (civil) korrupciót sem szabad figyelmen kívül hagyni. Ez utóbbi alatt jelen anyagban az üzleti élet szereplőinek egymás között megvalósuló visszaéléseit, valamint az ügyfelek (üzletfelek) által fogyasztóként tapasztalt csalárd magatartásait értjük.

A közhatalom gyakorlásával vagy a közpénzek felhasználásával összefüggő magatartások esetében olyan szereplők érintettek, akikre az átlagosnál szigorúbb szabályok vonatkoznak, a lehetséges elkövetők hivatalos vagy közfeladatot ellátó személynek minősülhetnek, különféle integritási követelmények vonatkoznak rájuk, tevékenységük során is számos ellenőrzési rezsimmal kell számolniuk. Erre való tekintettel a korrupció körében nagyobb a lelepleződés veszélye is, mint az üzleti (gazdasági, civil) visszaélések esetében, amely olyan résztvevők között történik, akiknek a tevékenysége jellemzően teljességgel nélkülözi a kiemelt állami ellenőrzést, és akikre vonatkozóan legfeljebb a munkáltató által történő ellenőrzés lehet jellemző.

A gazdasági (üzleti, civil) korrupció két, viszonylag ismertebb megvalósulási formája

- az ún. „beszállítói korrupció”, amikor az alvállalkozó a megbízónak juttatott jogtalan előnyért jut a megrendeléshez
- a másik esetkörbe azok a magatartások tartoznak, amikor a polgárok által igénybe vehető gazdasági szolgáltatásért kerül sor a jogtalan előny nyújtására (például hitelbírálati eljárásban vagy kölcsönügylet esetén).

Célzott kutatás hiányában azonban sem az ilyen magatartások számosságára vonatkozó információ nem áll rendelkezésre, sem az nem tudható, hogy az üzleti élet szereplői által alkalmazott korrupció elleni megoldások mennyire megbízhatóak.

Mindezekre figyelemmel az almunkacsoport **javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korrupció körében kutatások, vizsgálatok elvégzését és annak megállapításaira figyelemmel javaslatok megfogalmazását.**

Konszenzussal nem bíró, civil oldali javaslatok

Az almunkacsoport civil oldali tagjai a Be. CV/A. fejezetével szemben megfogalmazott – a jelentésben is olvasható – kritikái alapján már ebben a körben a norma tartalmának konkrét javaslatokkal való módosítását terjesztik elő az alábbiak szerint.

Az új pótmagánvád eljárás teljes körű revíziója azzal, hogy különösen az alábbi rendelkezések megváltoztatása indokolt:

1. Felülbírálati indítvány elutasítása esetén a jogorvoslat lehetőségének hiánya

2. Az Integritás Hatóság kivételével a közhatalmat gyakorló szervezetek kizárása a felülbírálati indítvány előterjesztésére jogosultak köréből (Be. 817/C. § (7) bekezdés)
3. Az Integritás Hatóságot is ideértve valamennyi közhatalmi szervezet kizárása a vádindítvány előterjesztésére jogosultak köréből (Be. 817/J. § (2) bekezdés)
4. A vádindítványra vonatkozó, az ügyészség által emelt vádhoz képest megszorítást tartalmazó rendelkezések
 - Vádindítvány megalapozottságának a vizsgálata (Be. 817/O.-817/P. §)
 - A vádindítvány előterjesztője fellebbezési jogának és rendkívüli perorvoslat kezdeményezésére irányuló jogának a kizárása (Be. 817/T. § és 817/V. §)
 - Túlzottan rövid eljárési határidők (vádindítvány benyújtására két hónap (Be. 817/M. §), felülbírálati indítvány (Be. 817/C. § (1) bekezdés) és ismételt felülbírálati indítvány (Be. 817/H. § (3) bekezdés) benyújtására 1 - 1 hónap)
 - A vádindítvány benyújtására vonatkozó lehetőség kizárása a 2022. december 31-ét megelőzően tett feljelentések és a 2022. december 31-ét megelőzően indult eljárások esetében (Be. 876/C. § (2) bekezdés)”

Az almunkacsoport jövő évi munkatervébe való felvételre szánt, konszenzussal bíró javaslatok

Javaslat annak áttekintésére, hogy a jelentéstételi kötelezettségről szóló 1/2007. (ÜK. 3.) LÜ körlevél által szabályozott, az ügyészségi szervezeten belül érvényesülő jelentéstételi kötelezettség hatálya alá eső ügyek közül, 2018-2022 között, mennyi minősült a Be. 817/A. § (1) bekezdése szerinti, közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekménynek.

Amennyiben a Btk. bűncselekményei közül meghatározásra kerül a tágabb értelemben vett, korrupciós és korrupciós-jellegű bűncselekmények köre, úgy további vizsgálat folytatható annak megállapítása érdekében, hogy hány büntetőeljárás indult ilyen bűncselekmények elkövetésének gyanúja okán az elmúlt 5 évben; illetve, hogy a kriminális korrupció bűnügyi statisztikai halmazába tartozó ügyek valójában milyen korrupt magatartásokat tartalmaznak.

Javaslat annak áttekintésére, hogy jelenleg milyen feltételrendszer, szabályozási keretrendszer érvényesül a nemzeti vagyonnal, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonnal való gazdálkodásra, és mindezek ismeretében javaslatok kidolgozása a célszerűnek vélt, a minél felelősségteljesebb vagyonkezelés támogatására.

Az almunkacsoport javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korrupcióval kapcsolatos információgyűjtést, célzott kutatások végzését, amely alapján a szükségesnek vélt intézkedésekre is javaslatot fogalmaz meg.

3. Javaslatok összefoglalója

3.1 Konszenzusos javaslatok

Almunkacsoport	Javaslat tartalma
Közbeszerzés	<p>Összeférhetetlenségről, korrupció és kartell megelőzéséről szóló új önálló KH útmutatók, ügyintézői tudatosság növelése.</p> <p>Javasolt önálló útmutatókkal segíteni a közbeszerzési ajánlatkérők és gazdasági szereplők munkáját. Javasolt, hogy az összeférhetetlenség jelensége elleni fellépés elősegítésére a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács részéről új útmutató kidolgozására kerüljön sor. Javasolt, hogy a korrupciós kockázatok és kartellmagatartások felismerése és megelőzése tárgyában a Közbeszerzési Hatóság a Gazdasági Versenyhivatallal együttműködve dolgozzon ki új útmutatót. Javasolt – a vonatkozó útmutatók kidolgozásán felül – a közsféra munkatársai számára a szervezeti integritás elősegítése érdekében az esetleges korrupciós befolyásból eredő összeférhetetlen helyzetek felismerését, és annak jelentését segítő konferenciák, tájékoztató rendezvények megtartása a Nemzeti Közszerzési Egyetem közreműködésével. Szükségesnek tartjuk a közérdekű bejelentés megtételének promotálását.</p>
Közbeszerzés	<p>Szakmai kamarák általi tájékoztatás az előzetes piaci konzultációról.</p> <p>A Munkacsoport javasolja, hogy az előzetes piaci konzultáció indításának tényéről a beszerzés tárgya szerinti piac gazdasági szereplői érdekeit képviselő szakmai kamara (ahol van) folyamatosan (az előzetes piaci konzultációba való érdemi bekapcsolódás határidején belül) értesítse a tagjait, és a kamara vizsgálja meg annak lehetőségeit, hogy ezt az információt széles körben köztudomásúvá tegye például a saját honlapján elhelyezett figyelemfelhívó adatközléssel, az EKR előzetes piaci konzultációkat tartalmazó felületére mutató hivatkozásokkal, hírlevélben történő figyelemfelhívással (amennyiben alkalmaz hírlevelet).</p>
Közbeszerzés	<p>KKV-k számára közbeszerzési kompetencia megszerzésének elősegítése.</p> <p>A Munkacsoport javasolja, hogy a mikro-, kis- és közép vállalkozások számára közbeszerzési kompetencia megszerzése, fejlesztése céljából tartsanak rendszeres képzéseket. Erre a célra javasolt megvalósítani különösen Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervében vállalt legalább 2200 KKV – elsősorban e-learning – eszközökkel történő képzését a közbeszerzésekben való részvétel, EKR használata, jogorvoslati lehetőségek témakörében. A Munkacsoport célszerűnek látja, hogy az említett képzések terjedjenek ki az integritással és a korrupció elkerülésével kapcsolatos témákra is.</p>
Közbeszerzés	<p>Az egyajánlattevős eljárások csökkentése, illetve a verseny hatékonyságának növelése érdekében a részajánlattétel lehetőségének átfogóbb ellenőrzése.</p> <p>Tekintettel a Jelentés azon megállapítására, miszerint „az eredményes részek tekintetében az egyajánlatos szerződések számának aránya az uniós</p>

	<p><i>eljárásrendben a 2022. évben 32,9%-volt, nemzeti eljárásrendben az egyajánlatos szerződések számaránya 20,1%-ot tett ki”, a Munkacsoport felkéri az ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szerveket, hogy a részajánlattétel lehetőségének ellenőrzése különös körülményekkel történjen meg.</i></p>
Közbeszerzés	<p>A hirdetményellenőrzés/folyamatba épített ellenőrzés szempontjainak szigorítása a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok indokolatlan alkalmazása körében.</p> <p>A piaci szereplők korrupciós érzetét nagymértékben növeli, ha a kiírásokban nem objektíven és terméksemlegesen történik a bírálati, értékelési szempontok meghatározása, illetve az egyenértékűségi kritériumok pontatlan meghatározása is csökkenti a versenyt.</p> <p>A Munkacsoport felkéri az ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szerveket, hogy a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok ellenőrzése körében különös körülményekkel járjanak el.</p>
Közbeszerzés	<p>A piac éves tájékoztatása a Közbeszerzési Hatóság együttműködési megállapodásaival kapcsolatban.</p> <p>Annak érdekében, hogy a Munkacsoport nyomon kövesse, hogy hogyan segítik ezek a megállapodások a korrupciós kockázatok visszaszorítását, a Munkacsoport felkéri a Közbeszerzési Hatóságot, hogy az Éves Beszámolók keretében a jelenlegihez képest részletesebben adjon tájékoztatást az együttműködési megállapodásainak az eredményeiről.</p>
Közbeszerzés	<p>A megindított eljárások vonatkozásában a közbeszerzési dokumentumok anonimizált elérésének biztosítása.</p> <p>Transzparenciát erősítő javaslat, amely olyan jogszabály módosításra irányul, hogy a közbeszerzési dokumentumok az EKR felületén legyenek a rendszerben regisztrációval rendelkezők számára minden esetben anonim módon elérhetőek.</p>
Közbeszerzés	<p>Közbeszerzési díjak csökkentése.</p> <p>Készüljön javaslat az ajánlattevői oldalt terhelő, a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó díjak (pl. jogorvoslat) olyan mértékű csökkentése érdekében, hogy piaci szereplők a jogorvoslati jogukkal hatékonyan élni tudjanak, figyelemmel a mikro-, kis- és középvállalkozások lehetőségeire, ugyanakkor a díjcsökkentés ne legyen olyan mértékű, amely lehetőséget teremt a jogorvoslati kérelmek benyújtási jogának visszaélésre (alaptalan, kizárólag a közbeszerzési folyamat alaptalan megakasztását célzó) gyakorlására.</p>
Közbeszerzés	<p>A sikertelen öntisztázással kapcsolatos döntés nyilvánosságának biztosítása, melynek értelmében ezek a határozatok is közzétételre kerüljenek. Javasoljuk, hogy a Közbeszerzési Hatóság és az Integritás Hatóság tegye közzé a sikertelen öntisztázással kapcsolatos döntéseket is.</p>
Közbeszerzés	<p>A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos adatok rendszeres nyilvánosságra hozatala oly módon, hogy annak teljesítése a bejelentés alapján indult eljárás lezárását követően legyen kötelező a Közbeszerzési Hatóság számára úgy, hogy az ne veszélyeztesse a bejelentő jogos érdekeit.</p>

Uniós és nemzeti támogatási programok	Annak vizsgálata, hogy az európai uniós forrásból finanszírozott támogatásoknál működő ellenőrzési típusokból mely ellenőrzési aktusok építhetők be a hazai támogatási szabályozásba, ami a közpénz felhasználásának védelmét és a korrupciógyanú csökkentését egyaránt eredményezné.
Uniós és nemzeti támogatási programok	Felülvizsgálatra szorul, hogy a hazai forrásokból biztosított támogatások körében indokolt-e a támogatások lebonyolításában, kezelésében segédkező szervezetek többszintűsége.
Uniós és nemzeti támogatási programok	Az európai uniós forrásból finanszírozott támogatások alapulvételével vizsgálendő a hazai támogatások körében is az ellenőrzések esetszámainak növelésére irányuló intézkedések bevezetése, amikkel a korrupció kockázata csökkenthető.
Uniós és nemzeti támogatási programok	A fejezeti kezelésű előirányzatok terhére nyújtott támogatások esetében a támogatáshalmazódás vizsgálatának, illetőleg módszertan alapján történő kockázatelemzés beépítése a hazai támogatási rendszerbe, ami a szabálytalanságok feltárásában (pl. ellenőrzéssel) és a korrupciós lehetőségek csökkentésében nyújthat támogatást.
Uniós és nemzeti támogatási programok	Indokolt vizsgálni, hogy mi az oka annak, hogy – különösen a pályázati felhívások körében –, elmarad a Támogatásokat Vizsgáló Iroda részére való bejelentési kötelezettség teljesítése.
Uniós és nemzeti támogatási programok	Eljárási szabályok lehetséges egyszerűsítésének vizsgálata.
Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	A Munkacsoport vizsgálja meg a közfeladatot ellátó szervek körében a közérdekű adat kiadását elrendelő jogerős ítéletek teljesítésével kapcsolatos tapasztalatokat és értékelje az ítélet teljesítésének a kikényszerítésére hivatott eszközök (végrehajtási eljárás, büntetőjogi felelősségre vonás) hatékonyságát.
Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	A Munkacsoport vizsgálja meg a közérdekű adat kiadása érdekében folyó azon peres eljárásokat, amelyekben alperesként központi költségvetési szerv vesz részt, annak megállapítása érdekében, hogy a bíróság döntése függvényében szükségesnek, indokoltnak és törvényesnek bizonyult-e az adatigénylés teljesítésének a megtagadása.
Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	A civilszféra szereplői által felvetett problémák alaposabb kivizsgálása érdekében az érintett tárgykörökben indokolt a Kormány által a NAIH megkeresése annak érdekében, hogy folytasson le nemzetközi példák összehasonlítására is alkalmas témavizsgálatot a közérdekűadat-igénylések teljesítésének a hazai gyakorlatával kapcsolatban.
Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	Munkacsoport következő éves munkatervének keretében <ul style="list-style-type: none"> - a hazai és nemzetközi gyakorlat tükrében – a nem konszenzusos javaslatok kivételével – a civilszféra szereplői által a 3. fejezetben felvetett javaslatok és - a közérdekű adat kiadása iránti perekre vonatkozó új szabályok gyakorlati tapasztalatainak vizsgálata.

Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	Annak vizsgálata, hogy a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló 2021. évi XLIX. törvény és a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény szabályai mennyiben biztosítják a külföldi támogatások átláthatóságát.
Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	A vagyonyilatkozatok nyilvánosságának további erősítése érdekében a civilszféra szereplőinek a 3. fejezetben részletesen kifejtett javaslatai tekintetében készüljön nemzetközi (EU-s) összehasonlítás.
Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport az érintett szervek bevonásával (PM, NAV), a korrupció minél hatékonyabb megelőzésének körében, javasolja megvizsgálni a vagyongyarapodási vizsgálat alkalmazási körének bővítését, például a vesztegetés, befolyással üzérkedés bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére is.
Büntetőjog, büntetőeljárások	A korrupció elleni fellépés elképzelhetetlen az erkölcsi alapok, a hivatásrendi értékek folyamatos erősítése, az állampolgári aktivitás, a bizalom megteremtése, valamint az egyéni felelősségvállalás tudatosítása nélkül. Az almunkacsoport hisz abban, hogy a leghatékonyabb megoldások a párbeszéd és együttműködésen alapuló eljárásrendek kialakításban rejlik, így a büntetőeljárásban érdekelt szervek közötti együttműködést és párbeszédet célszerűnek tartja az állampolgárok körére is kivetíteni , amely elsősorban a megelőzésben bírhat jelentőséggel (pl. hatékony, a társadalom minden tagja számára közérthetően megfogalmazott megelőző kampány lefolytatásának, melynek során tudatosításra kerül az állampolgároknak, hogy a jogtalan előny adása, ígérete, más részről pedig kérése, elfogadása annak nagyságrendjétől függetlenül bűncselekményt valósít meg, amely szabadságvesztéssel büntetendő), de a már megvalósult bűncselekmények feltárását, bizonyítását is segítheti a közreműködésük (a bizalom kiépítésre szolgáló ismeretek terjesztése). Mindezek lehetőségeinek és módszereinek meghatározásában elsősorban az NVSZ közreműködésére számíthat az almunkacsoport.
Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport egyetért továbbá abban is, hogy a már működő korrupcióellenes intézményrendszerbe folyamatosan be kell illeszteni az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzése kapcsán hazánk által vállalt kötelezettségeket, és megalkotni az azok végrehajtását szolgáló szabályozást és intézményrendszert , melyben lehetőségéhez és szükségességéhez mérten ajánlja fel együttműködését, amely legfőképp az érintett szervek tapasztalatainak megosztásával, statisztikai adatok rendelkezésre bocsátásával, esetleg javaslatok elkészítésében mutatkozna meg.
Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport civil kezdeményezésre meg kívánja vizsgálni, hogy a köznyelvben elterjedt, ún. „magas szintű korrupció” fogalmának meghatározása mennyiben szükséges.
Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport – civil kezdeményezésre – megfontolásra javasolja az OLAF igazságügyi ajánlást tartalmazó jelentéseinek nyilvánosságra hozatalát abból a célból, hogy megvizsgálható legyen annak (illetve egyes részeinek) alkalmassága a korrupcióellenes (jog)gyakorlatba való átültetésre.
Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korrupció körében kutatások, vizsgálatok elvégzését és annak megállapításaira figyelemmel javaslatok megfogalmazását.

Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport jövő évi munkatervébe való felvételre szánt javaslat annak áttekintésére, hogy a jelentéstételi kötelezettségről szóló 1/2007. (ÜK. 3.) LÜ körlevél által szabályozott, az ügyészégi szervezeten belül érvényesülő jelentéstételi kötelezettség hatálya alá eső ügyek közül, 2018-2022 között, mennyi minősült a Be. 817/A. § (1) bekezdése szerinti, közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekménynek.
Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport jövő évi munkatervébe való felvételre szánt javaslat: Amennyiben a Btk. bűncselekményei közül meghatározásra kerül a tágabb értelemben vett, korrupciós és korrupciós-jellegű bűncselekmények köre, úgy további vizsgálat folytatható annak megállapítása érdekében, hogy hány büntetőeljárás indult ilyen bűncselekmények elkövetésének gyanúja okán az elmúlt 5 évben; illetve, hogy a kriminális korrupció bűnügyi statisztikai halmazába tartozó ügyek valójában milyen korrupt magatartásokat tartalmaznak.
Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport jövő évi munkatervébe való felvételre szánt javaslat annak áttekintésére, hogy jelenleg milyen feltételrendszer, szabályozási keretrendszer érvényesül a nemzeti vagyonnal, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonnal való gazdálkodásra, és mindezek ismeretében javaslatok kifoldozása a célszerűnek vélt, a minél felelősségteljesebb vagyonkezelés támogatására.
Büntetőjog, büntetőeljárások	Az almunkacsoport javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korrupcióval kapcsolatos információgyűjtést, célzott kutatások végzését, amely alapján a szükségesnek vélt intézkedésekre is javaslatot fogalmaz meg.

3.2. Konszenzussal nem bíró javaslatok

Almunkacsoport	Javaslattevő	Javaslat tartalma
Közbeszerzés	civil	<p>Az előzetes piaci konzultáció hatékonyságának növelése</p> <p>Megvizsgálásra került javaslatként, hogy a Kormány tegyen intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy az előzetes piaci konzultáció lezárásaként az ajánlatkérő által készített összefoglaló tartalma és az abban a gazdasági szereplőkkel közösen kialakított műszaki tartalom valóban tükröződjön az azt követő közbeszerzési eljárás műszaki dokumentációjában annak érdekében, hogy vonzóbbá tegye a nagyobb arányú részvételt a gazdasági szereplők körében és az ajánlatkérők se tekintsék ezt pusztán adminisztratív tehernek. A javaslat nem átfogóan érinti a műszaki leírás meghatározását, de ha észrevétel, javaslat érkezik az előzetes piaci konzultáción, akkor az aktában legyen nyoma, hogy szakmai indok alapján hagyták azt figyelmen kívül. A verseny hiánya, az ajánlatok alacsony száma ugyanis nagymértékben a közbeszerzési dokumentáció hibáira, versenykorlátozó jellegére vezethető vissza. Az előzetes piaci konzultáció hatékonyságának növelése ez ellen hathatna.</p>

Közbeszerzés	civil	<p>A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács bővítése olyan nem-kormányzati szereplőkkel, amelyek tevékenysége lefedi a Kbt. preambulumban nevesített közérdekű célokat.</p> <p>A Tanács tagjai a Kbt. 182. § (1) bekezdése alapján az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik. A Kbt. preambuluma nevesíti a közérdekű célok között a környezetvédelmet és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítését is, ahogy a közpénzek átláthatóságát és nyilvános ellenőrizhetőségét is. Az OECD közbeszerzésekre vonatkozó ajánlásai²⁰ külön pontban (VI) nevesítik a társadalmi szereplők, köztük civil szervezetek részvételének fontosságát. A Tanács jelenlegi összetételében aránytalanul kevés társadalmi szereplő jelenik meg, és ezek sem tükrözik a Kbt.-ben megfogalmazott célokat és nem biztosítanak kiegyensúlyozott képviselést a társadalmi szereplők számára.</p> <p>Jelenleg különösen a környezetvédelmi és szociális szempontokat képviselő szervezetek jelenléte hiányzik. Utóbbiaknál azért is tartjuk fontosnak a szervezetek jelenlétét, hogy szakszervezeti oldalról is legyen ellenpólusa az erős munkáltatói képviseletnek. Ugyan léteznek különféle érdekegyeztető fórumok, a társadalmi szereplőknek ezeken keresztül sokkal nehezebb az érdekeiket érvényesíteni, mint például az erősebb jogkörökkel felruházott kamaráknak. Ugyanígy felmerül a kérdés az átlátható közpénzfelhasználás és annak nyilvános ellenőrizhetőségére vonatkozóan is: a KEHI-é egyáltalán nem, a NAV, az Integritás Hatóság és az ÁSZ működése csak részben jár a nyilvánosság tájékoztatásával. Ugyanakkor nem világos, hogy mi a hozzáadott értéke a Tanács működéséhez mind a négy szervezet együttes jelenlétének, a Tanács működése igazolta-e a szervezetek szükségességét. Különösen azért vetődik fel a kérdés, mert az említett szervezetek mindegyikének van saját eszköze arra, hogy ellenőrzési feladatokat lásson el, vagy akár kezdeményezően lépjen fel szabályozási kérdésekben. Javaslatunk ezért, hogy csupán az ÁSZ és az Integritás Hatóság, mint a legerősebb kapcsolódással bíró szervek képviseltesék magukat a Tanácsban. A másik két szerv helyét pedig a témában releváns munkát végző társadalmi szervezet vegye át.</p>
Közbeszerzés	civil	<p>Ezen felül megfontolandó, hogy a szakmai érdekképviseléseken és kamarákon túl olyan, a kormánytól és állami szervektől független civil szervezetek, amelyek a Kbt. preambulumban nevesített közérdekű célok tekintetében szakértelemmel rendelkeznek, az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthassanak be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. (Kbt. 148 (2) bek.)</p> <p>Az unió vonatkozó irányelvei a jogorvoslat szükségességének megteremtését legalább azon személyek részére kötelezően biztosítja, akiknek érdekében áll a közbeszerzés elnyerése, ezzel</p>

²⁰ <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

		<p>lehetőséget ad a tagállamok részére, hogy tágabban határozzák meg azon szereplők körét, akik jogorvoslással élhetnek. Az OECD közbeszerzési ajánlásainak VI/3. pontja kifejezetten megemlíti annak fontosságát, hogy külső szereplők is közvetlenül részt vehessenek a közbeszerzési rendszerben az integritás és az átláthatóság növelése érdekében. A magyar jog is ismeri a közérdekű per fogalmát, illetve a közérdekű igényérvényesítést (pl. fogyasztóvédelem, egyenlő bánásmód, környezetvédelem területén). Az ilyen eszközök EU-s szinten is egyre nagyobb jelentőséggel bírnak. A koncepció lényege, hogy saját érdekének jogi képviselőjére korlátozottan képes egyének vagy csoport ügyének képviselőjében egy harmadik szereplő érvényesíti a közösség érdekét. Ilyen helyzet könnyen előállhat például olyan beruházások esetében, ahol a helyben lakók igényeit nem veszik figyelembe, nem építik be sérülékeny társadalmi csoport szempontjait (pl. gyerekek), a természet védelme sérül, vagy kulturális örökség forog veszélyben. Ilyen esetekben fontos érdekérvényesítő szerepet játszhatnak közérdekű érdekérvényesítők, akik olyan esetben is cselekednek, amikor az állam szervei kapacitás, egyértelmű mandátum, vagy valamilyen más okból nem képesek a közérdek védelmére.</p>
Uniós és nemzeti támogatási programok	civil	<p>Megvizsgálni annak a lehetőségét, hogyan lehet az egyes támogatások kedvezményezettjeiről statisztikai adatokat gyűjteni és azt publikusan elérhetővé tenni. Az ilyen statisztikai táblázatok az egyes támogatási típusokra szűrhetően tartalmazzák, hogy az adott évben mely piaci szereplők vagy intézmények, milyen konstrukciójú és mekkora összegű támogatás(ok)ban részesültek.</p>
Uniós és nemzeti támogatási programok	civil	<p>Megvizsgálni hogyan lehet standard kiválasztási eljárásrendben meghirdetett felhívások esetében a mérlegelést igénylő – és sokszor szubjektív megítélést is tartalmazható – értékelési szempontok számát csökkenteni.</p>
Uniós és nemzeti támogatási programok	civil	<p>Megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy az egyes pályázatok elutasításának oka – az elutasított pályázó anonimitásának fenntartása mellett – publikálhatóvá váljon.</p>
Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	civil	<p>Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésének felülvizsgálata.</p>
Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	civil	<p>A közpénzből ellentételezett szerződések körében a teljesítés igazolása, illetve a kifizetés előfeltételeként a szerződésnek és az ahhoz kapcsolódó minden iratnak a közzétételére, valamint ezzel kapcsolatban a NAIH által történő igazolására vonatkozó javaslat.</p>
Közzadatok nyilvánossága és transzparencia	civil	<p>Egyes kiemelt állami szervek sajtókapcsolatok terén folytatott gyakorlatának vizsgálata.</p>

<p>Büntetőjog, büntetőeljárás</p>	<p>civil</p>	<p>Az új pótmagánvád eljárás teljes körű revíziója azzal, hogy különösen az alábbi rendelkezések megváltoztatása indokolt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Felülbírálati indítvány elutasítása esetén a jogorvoslat lehetőségének hiánya 2. Az Integritás Hatóság kivételével a közhatalmat gyakorló szervezetek kizárása a felülbírálati indítvány előterjesztésére jogosultak köréből (Be. 817/C. § (7) bekezdés) 3. Az Integritás Hatóságot is ideértve valamennyi közhatalmi szervezet kizárása a vádindítvány előterjesztésére jogosultak köréből (Be. 817/J. § (2) bekezdés) 4. A vádindítványra vonatkozó, az ügyészség által emelt vádhoz képest megszorítást tartalmazó rendelkezések <ul style="list-style-type: none"> - Vádindítvány megalapozottságának a vizsgálata (Be. 817/O.-817/P. §) - A vádindítvány előterjesztője fellebbezési jogának és rendkívüli perorvoslat kezdeményezésére irányuló jogának a kizárása (Be. 817/T. § és 817/V. §) - Túlzottan rövid eljárási határidők (vádindítvány benyújtására két hónap (Be. 817/M. §), felülbírálati indítvány (Be. 817/C. § (1) bekezdés) és ismételt felülbírálati indítvány (Be. 817/H. § (3) bekezdés) benyújtására 1 - 1 hónap) - A vádindítvány benyújtására vonatkozó lehetőség kizárása a 2022. december 31-ét megelőzően tett feljelentések és a 2022. december 31-ét megelőzően indult eljárások esetében (Be. 876/C. § (2) bekezdés)”
---------------------------------------	--------------	---

4. Mellékletek – az almunkacsoportok részletes megállapításai

1. melléklet: Közbeszerzési almkacsoport

1. Bevezetés: fogalom meghatározás (közbeszerzési korrupció, közbeszerzési összeférhetetlenség)

A TANÁCS VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról dokumentum melléklete²¹ – többek között – az alábbiakat rögzíti a 166. számú mérőföldkö vonatkozásában:

„A Korrupcióellenes Munkacsoport feladatai a következők:

- a) a meglévő korrupcióellenes intézkedések vizsgálata, és javaslatok kidolgozása a korrupciós gyakorlatok, és egyéb gyakorlatok, például a nepotizmus, a favoritizmus vagy az állami és a magánszektor közötti forgóajtó-jelenség felderítésének, kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának és szankcionálásának javítása érdekében;
- b) javaslatok előterjesztése
 - a korrupció megelőzésének és felderítésének javítását célzó intézkedésekre (ideértve különösen azon intézkedéseket, amelyek az összes rendelkezésre álló korrupciómegelőzési és –felderítési eszköz hatékony használatára vonatkoznak),
 - az állami közigazgatási és ellenőrző hatóságok és a nyomozó hatóságok közötti információáramlás javítását célzó intézkedésekre;
- c) annak felmérése, hogy a korábbi javaslatokat hogyan követték nyomon és hajtották végre;
- d) éves jelentés készítése és minden év március 15-ig a kormánynak való megküldése;

Ez a jelentés

- elemzi a korrupció és a korrupciós gyakorlatok kockázatait és tendenciáit,
- hatékony ellenintézkedéseket és bevált gyakorlatokat javasol a korrupciós kockázatok és korrupciós típusok megelőzésére, felderítésére és szankcionálására, és felméri a hatékony végrehajtásukat, valamint
- felméri azt, hogy a korábbi éves jelentésekbe foglalt javaslatokat hogyan követték nyomon és hajtották végre a vonatkozó jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések és kormányprogramok.”

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 50. § szerint a Korrupcióellenes Munkacsoport feladata:

- a) a meglévő korrupcióellenes intézkedések vizsgálata, és javaslatok kidolgozása
 - az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (2) bekezdése szerinti korrupciós gyakorlatok,
 - az Egyesült Nemzetek Szövetsége Korrupció elleni Egyezményének III. Fejezetében foglalt bűncselekmények,
 - a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. Fejezetében foglalt bűncselekmények, valamint egyéb gyakorlatok – így különösen a nepotizmus, a favoritizmus vagy az állami és a magánszektor közötti forgóajtó-jelenség – felderítésével, kivizsgálásával, üldözésével és szankcionálásával kapcsolatban,

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15447-2022-ADD-1/hu/pdf>

- b) javaslatok előterjesztése a korrupció megelőzésének és felderítésének javítását célzó intézkedésekre, ideértve különösen azon intézkedéseket, amelyek az összes rendelkezésre álló korrupciómegelőzési és -felderítési eszköz hatékony használatára vonatkoznak, továbbá az állami közigazgatási és ellenőrző hatóságok és a nyomozó hatóságok közötti információáramlás javítását célzó intézkedésekre,
- c) az a) és b) pontban meghatározott feladatok alapján – a Hatóság éves elemző integritásjelentésétől függetlenül – éves jelentés készítése, amely elemzi a korrupció és a korrupciós gyakorlatok kockázatait és tendenciáit, hatékony ellenintézkedéseket és bevált gyakorlatokat javasol a korrupciós kockázatok és korrupciós típusok megelőzésére, felderítésére és szankcionálására, és felméri a hatékony végrehajtásukat, valamint azt, hogy a korábbi javaslatait hogyan követték nyomon és hajtották végre a vonatkozó jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések és kormányprogramok.

A Munkacsoport figyelembe veszi

- a) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet 61. cikk (1) bekezdésében és
- b) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 24. cikkében meghatározott összeférhetlenségi helyzeteket is, kiegészítve az összeférhetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről szóló bizottsági iránymutatással (C/2021/2119), valamint a vonatkozó nemzeti rendelkezésekkel.

A Korrupcióellenes Munkacsoport Közbeszerzési Almunkacsoportja a fenti éves jelentés elkészítéséhez a jelen részanyaggal kíván hozzájárulni.

A közszféra szervezetei és a gazdasági élet szereplői egyik legfontosabb, korrupciós kockázatokkal járó érintkezési pontját a közbeszerzési eljárások jelenthetik. A közpénzekkel összefüggő visszaélések különösen nagy kockázatként jelentkezhetnek a közbeszerzésekkel összefüggésben.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos korrupció és összeférhetlenség értelmezése és vizsgálata során különösen az alábbi fogalmakat, értelmezéseket tartjuk irányadónak:

Csalás: (EU) 2017/1371 irányelv 3. cikk (2) bekezdés b) pont alapján közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás, legalább akkor, ha azt az Unió pénzügyi érdekeit megsértve, az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan haszonszerzés céljából követik el:

- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;

- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes, az Unió pénzügyi érdekeit sértő felhasználása.

Passzív vesztegetés: (EU) 2017/1371 irányelv 4. cikk (2) bekezdés a) pont alapján a hivatalos személy cselekménye, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a maga vagy harmadik személy javára bármilyen előnyt kér vagy elfogad, vagy ilyen előny ígéretét elfogadja azért, hogy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.

Aktív vesztegetés: (EU) 2017/1371 irányelv 4. cikk (2) bekezdés b) pont alapján bármely személy cselekménye, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a hivatalos személynek vagy rá tekintettel harmadik személynek bármilyen előnyt ígér, felajánl vagy ad azért, hogy a hivatalos személy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.

Hűtlen kezelés: (EU) 2017/1371 irányelv 4. cikk (3) bekezdés alapján a pénzeszközök vagy vagyoni eszközök közvetlen vagy közvetett kezelésével megbízott, olyan hivatalos személy cselekménye, aki az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra használ fel, illetve fizet ki pénzeszközöket, vagy sajátít ki, illetve használ fel vagyoni eszközöket, és ezáltal sérti az Unió pénzügyi érdekeit.

Összeférhetetlenség: 2014/24/EU irányelv 24. cikk alapján amikor az ajánlatkérő szervnek vagy az ajánlatkérő szerv nevében eljáró közbeszerzési szolgáltatónak a közbeszerzési eljárás lefolytatásában részt vevő vagy annak eredményét befolyásolni képes alkalmazottai közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekkeltséggel rendelkeznek, amely úgy tekinthető, hogy a közbeszerzési eljárás tekintetében befolyásolja a pártatlanságukat és a függetlenségüket. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 25. § (4) bekezdése szerint összeférhetetlenség áll fenn akkor, ha az ajánlatkérő részéről az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont vagy az eljárás eredményét befolyásolni képes személy – ide értve a közbeszerzési szolgáltatót, valamint az általa foglalkoztatottakat is – közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekkeltséggel rendelkezik, amely úgy tekinthető, hogy befolyásolja funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlását.

Résztételre jelentkezők vagy ajánlattevők előzetes részvétele: A 2014/24/EU irányelv 41. cikk alapján ha egy résztételre jelentkező, ajánlattevő vagy valamely résztételre jelentkezőhöz, illetve ajánlattevőhöz kapcsolódó vállalkozás tanácsot adott az ajánlatkérő szervnek vagy egyéb módon részt vett a közbeszerzési eljárás előkészítésében, az ajánlatkérő szerv köteles megfelelő intézkedéseket tenni annak biztosítása érdekében, hogy a szóban forgó résztételre jelentkező vagy ajánlattevő részvétele ne torzítsa a versenyt; az érintett résztételre jelentkező vagy ajánlattevő csak akkor zárható ki az eljárásból, ha nincs más eszköz arra, hogy az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség betartását biztosítsák. Az ilyen kizárást megelőzően biztosítani kell a résztételre jelentkezők vagy ajánlattevők részére annak lehetőségét, hogy bebizonyítsák, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvételük nem képes a verseny torzítására.

Integritás: Az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.²²

Integritási kockázat: Az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság vagy egyéb esemény lehetősége.²³

Korrupciós cselekmény: A (köz)hatalommal való visszaélés²⁴ személyes előnyök (általában önérték vagy gazdasági csoport-érdek) érvényesítése céljából. A korrupciós cselekmény nem minden esetben a korrumpálónak hajt hasznot, gyakran közvetetten harmadik személy (barát, családtag) élvezi a másik által korrupció útján megszerzett előnyöket, pénz, státusz, hatalom vagy befolyás formájában.

Vizsgálatunkat – a bizonyítás nehézsége miatt – nem korlátozzuk a felderített esetekre, hanem (többek között a látencia mértékével kapcsolatos információgyűjtés céljából) a korrupciógyanús eseteket is rögzítjük.

Korrupciós kockázat: Minden feltételezett korrupciós cselekmény, beleértve, de nem kizárólagosan az integritási kockázatokat.

Az Európai Bizottság által készített COCOF 09/0003/00-EN számú, Csalásra utaló jelek ismertetője az ERFA, az ESZA és a KA vonatkozásában című tájékoztatója a korrupciót az alábbiak szerint mutatja be:

„Korrupciós kifizetések

Az „érték” nem feltétlenül pénz, sőt gyakran nem is az (így a félreérthetőség megmarad és az elkövetőnek szükség esetén sokkal könnyebb kifogásokat találnia). Vesztegetés bármely olyan nyilvánvaló előny lehet, amit azzal a szándékkal adnak vagy fogadnak el, hogy korrupt módon befolyásolják az azt elfogadó személyt. Vesztegetésként adott vagy elfogadott „érték” lehet például: ajándékok melyek mértéke meghaladja a szervezetek/cégek által meghatározott határértéket; „kölcsonök” (függetlenül attól, hogy visszafizetik, vagy sem); hitelkártyák használata; beszerzések túlfizetése (pl.: egy 200 000 euró értékű lakásnál 500 000 euró kifizetés); lakás ingyenes vagy csökkentett bérleti díj ellenében történő használata; bérelt autó ingyenes használata; színlelt díjak, jutalékok készpénzben, bank útján történő kifizetése, utalása, melynek összege gyakran az elnyert szerződés előre leegyeztetett százaléka. Kifizetésük gyakran egy közvetítőn vagy *fantom cégen*²⁵ keresztül történik, amit az átvevő fél hoz létre, és amelyben rejtett tulajdonosi érdekeltséggel rendelkezik a korrupt vállalkozó, vagy beszállító. Az „érték” érintett személynek történő nyújtása gyakran a fent bemutatott sorrendben történik. Ennek oka, hogy kezdetben a felek valószínűleg bizonytalanok egymás szándékait illetően, és a vesztegető fél nagyobb anyagi juttatást nem engedhet meg magának addig, amíg a szerződést számára oda nem ítélték.

A szerződés elnyerése után a legtöbb vesztegetés „jutalék” fizetésével történik, ami azt jelenti, hogy a vállalkozó minden kifizetésre kerülő számlájának előre meghatározott százalékat

²² 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § a) pont.

²³ 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § c) pont.

²⁴ „Visszaélés” alatt az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 50. § (1) bekezdés a) pontjában hivatkozott bűncselekményeket, gyakorlatokat, valamint az 50. § (2) bekezdésében hivatkozott összeférhetetlen helyzeteket kell érteni.

²⁵ Fantom cég az a cég, amely létezik ugyan, de tényleges üzleti tevékenységet nem végez és vagyona sincs.

viSSzafigzeti („jutalék”). Bármilyen módon is fizetik ki a vesztegetési összeget, mindezt a kenőpénz költségeinek elfedése érdekében az árak emelésével vagy a termék, illetve szolgáltatás minőségének csökkentésével biztosítják.

A korrupciós kifizetések más típusú csalási formák elkövetését is elősegítik, mint a például a fiktív számlázást, a színlelt kiadásokat, vagy a szerződési feltételek nem teljesítését.

Korrupciós befolyás

A szerződési és beszerzési területen a korrupciós befolyásolás gyakran az alábbiakban mutatkozik meg: nem megfelelő kiválasztás, mint például az indokolatlanul versenyeztetés nélküli, egyetlen potenciális ajánlattevőtől történő beszerzés (történhet több odaítélés keretében, amelyek mindegyike a közbeszerzési értékhatár alatti), indokolatlanul magas árak, a szükségletet jelentősen meghaladó mennyiség felvásárlása, rossz minőségű, késedelmes teljesítés vagy nem teljesítés elfogadása.²⁶

Magyarországon a nemzeti korrupcióellenes tevékenység koordinálása 2014 óta a Belügyminiszter irányításával zajlik, amely a feladatot a Nemzeti Védelmi Szolgálat közreműködésével látja el, a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntelérítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet szerint.

A korrupció visszaszorítása tekintetében – nagyon különböző mértékben – de a társadalom tagjainak megvan a maga felelőssége. Ahhoz, hogy a konkrét helyzetekkel kapcsolatos felelősség felismerésre kerüljön, amit a – felelősség mértékével arányban álló – pozitív irányú cselekvés is követ, a felelősségérzet megléte és a korrupciós jelenségekkel kapcsolatos tudatosság növelése szükséges, mind egyéni, mind szervezeti szinten; úgy az állami működés, mint a gazdasági viszonyok, vagy akár a határon átnyúló kapcsolatok tekintetében. A korrupció mind hatékonyabb visszaszorításához a társadalom minden szintjén fokozódó aktivitásra van szükség.

2. Közbeszerzési helyzetkép a 2022. évről

2.1. Szabályozási keret és annak változása

2.1.1. Transzparenciára vonatkozó előírások

A közbeszerzési szektor méretét jól érzékelteti, hogy az EU-ban évente több mint 250 000 állami hatóság költi a GDP mintegy 14%-át (évente mintegy 2 billió EUR-t) szolgáltatások, építési beruházások és áruk beszerzésére. Számos ágazatban, például az energiaiparban, a

²⁶ Ezek gyakran „SPQD” tényezőkként vannak összefoglalva: nem megfelelő kiválasztás (improper Selection), magas ár (high Price), túlzott mennyiség (excessive Quantity), gyenge minőség (low Quality), késedelmes teljesítés vagy nem teljesítés (delayed or no Delivery).

közlekedésben, a hulladékgazdálkodásban, a szociális védelemben, valamint az egészségügyi vagy oktatási szolgáltatások nyújtásában a hatóságok a fő vásárlók.²⁷

Magyarországon a 2021. évben az ajánlatkérők összesen 7676 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, 4221,8 milliárd forint összértékben, amely összeg a hazai GDP 7,7%-át jelentette 2021-ben.²⁸ A 2022. évben az ajánlatkérők összesen 7894 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, ami minimálisan meghaladta a 2021. évben mért adatot. Ezen eljárások végleges összértéke 4590,3 milliárd forintot tett ki, ami, 8,7%-kal haladta meg az előző évi közbeszerzések értékét, és amely a GDP 6,9%-át jelentette.²⁹

A közbeszerzések területe a közsféra és a magánsféra találkozási pontja, ekként a korrupció szempontjából rendkívül érzékeny.

A korrupció elleni fellépés alapját alkotmányos szinten Magyarország Alaptörvénye 39. cikkének (2) bekezdése rögzíti akként, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet kötelességévé teszi a nyilvánosság előtti elszámolást a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásáról. Alkotmányos szinten került rögzítésre ehelyütt az is, hogy a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni, valamint, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatoknak minősülnek, s ekként nyilvánosan megismerhetők.

Az Alaptörvény 39. cikkének (1) bekezdése továbbá előírja, hogy csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

Az alkotmányos követelmény végrehajtása körében számos jogterület – különösen: államháztartási jog, versenyjog, büntetőjog – tartalmaz a korrupciós jelenség visszaszorítására vonatkozó szabályokat.

A közbeszerzések jogának rendszerváltást követő történetét vizsgálva megállapítható, hogy a szabályozás középpontjában mindvégig a közpénzek hatékony felhasználása, a felhasználás átláthatóságának és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, valamint a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése állt. Ennek megfelelően a közbeszerzési jogforrások számos eszközt biztosítottak a múltban, és biztosítanak a jelenben a jogalkalmazók részére a korrupt magatartások azonosítására, visszaszorítására. Az is rögzíthető, hogy a joganyag fejlődése során egyre több eszköz áll rendelkezésre a korrupció visszaszorításához.

A jelenleg hatályos **Kbt.** számos alapvető rendelkezést tartalmaz a korrupció megakadályozására és az átláthatóság növelésére. Ide sorolhatóak különösen az összeférhetetlenség és a tényleges verseny biztosítására vonatkozó előírások, a kizáró okok komplex rendszere, a nyilvánossággal összefüggő kötelezettségek sora, a szerződések módosításának szabályai, a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati tevékenységére vonatkozó szabályok. Az alapvető rendelkezések, a verseny tisztaságának, átláthatóságának és nyilvánosságának tiszteletben tartása, illetőleg biztosítása, az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelő eljárás, a rendeltetésszerű joggyakorlás elve pedig amellet, hogy megadja a tételes rendelkezések

²⁷ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_hu?ettrans=hu

²⁸ https://kozbeszerzes.hu/media/documents/KH_Eves_Beszamolo_2021.pdf

²⁹ <https://kozbeszerzes.hu/media/documents/gyorsjelent-es-2022-pdf.pdf>

értelmezési tartományát, azokban az esetekben is a korrupciós jelenségekkel szemben irányítja a jogalkalmazást, amikor tételes szabály nem áll rendelkezésre.

A verseny tisztaságának és az átláthatóság fokozásának érdekében általában alkalmazott szabályok, valamint az elmúlt 5 év újabb intézkedései közül az alábbiak emelhetők ki:

- Az ajánlatkérőknek több információt kell nyilvánosan közzétenniük, mint a korábbi szabályozás alapján, emellett az adatok Kbt. által előírt közzétételének elmulasztása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása kezdeményezhető az ajánlatkérővel szemben.
- A kizáró okok listája számos olyan okot tartalmaz, amely a gazdasági szereplők integritásával kapcsolatosak. Kötelező például kizárni azokat a gazdasági szereplőket, akiket elítéltek költségvetési csalás, korrupció, pénzmosás vagy más súlyos bűncselekmények miatt, aki megkísérelte jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, versenyjogi jogsértést követett el (pl. kartell) vagy összeférhetetlenségi helyzetben van (Kbt. 62. §). A kizárás arra a gazdasági szereplőre is vonatkozik, amelynek vezető tisztségviselője vagy felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője vagy gazdasági társaság esetén annak egyedüli tagja, vagy személyes joga szerinti hasonló ügyvezető vagy felügyelő szervének tagja, illetve személyes joga szerint az előbbieknek megfelelő döntéshozatali jogkörrel rendelkező személy olyan személy, akivel szemben meghatározott bűncselekmény miatt az elmúlt öt évben jogerős ítéletet hoztak és a büntetett előélethez fűződő hátrányok alól nem mentesült, vagy meghatározott bűncselekmény miatt a jogerős ítéletet az elmúlt öt évben – vagy ha ez rövidebb az adott bűncselekmény kapcsán az elítélt büntetett előélethez fűződő hátrányok alóli mentesüléséhez szükséges időn belül – olyan személlyel szemben hozták, aki a bűncselekmény elkövetésekor a gazdasági szereplő vezető tisztségviselője vagy felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője vagy gazdasági társaság esetén annak egyedüli tagja, vagy személyes joga szerinti hasonló ügyvezető vagy felügyelő szervének tagja, illetve az előbbieknek megfelelő döntéshozatali jogkörrel rendelkező személy volt (Kbt. 62. § (2) bekezdés).
- A kizáró okok fennállása esetén – a kizáró ok típusától függően – a Közbeszerzési Hatósághoz vagy az Integritás Hatósághoz lehet kérelmet benyújtani a megbízhatóság igazolása érdekében;
- Szigorú szabályok vonatkoznak a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokra (Kbt. 98. §, 103. §), amely fontos preventív eszköz:
 - o Az ajánlatkérők a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások megindításakor kötelesek a Közbeszerzési Hatósághoz az ajánlattételi felhívást, továbbá az eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről, illetve a Kbt.-ben meghatározott egyéb adatokról szóló tájékoztatást benyújtani.
 - o A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) indokolással ellátott döntést hoz az eljárás jogalapjáról, amelyet közzétesz az EKR-ben³⁰.

³⁰ Innen is elérhetőek: <https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazisok/hnt-dontes-oldal/>

- A 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. (Kbt. 153. § (1) bek d) pont). Éppen ezért ha a vizsgált eljárás választott jogalapjának megalapozottsága a Hatóság megítélése szerint kétséges, az ajánlatkérők többsége jogszerűen (az ajánlattételi határidő lejártáig) visszavonja az ajánlattételi felhívást, és eláll a hirdetmény nélküli tárgyalásos lefolytatásának szándékától.
 - Az eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumokat – beleértve az ajánlatok felbontását követő időpontban az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők adatait – nyilvánosan közzé kell tenni, amely átláthatóbbá teszi az eljárásokat (információ az eljárás jogalapjáról, tárgyról, nyertes ajánlattevőjéről).
 - Ha az ajánlatkérő elmulasztja a közzétételre vonatkozó kötelezettségeit, a Közbeszerzési Hatóság jogorvoslati eljárást indít ellene a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.
- Nemzeti eljárásrendben főszabállyá vált a hirdetmények alkalmazása az eljárások megindítása során.
 - Az európai uniós finanszírozással megvalósuló közbeszerzések esetében nem alkalmazható építési beruházás beszerzésére nyilvános meghirdetés nélkül induló eljárás (Kbt. 115. §).
 - A Közbeszerzési Hatóság által végzett hirdetmény-ellenőrzési tevékenység hiánypótlás hangsúlyos, azt az alapvető célt szem előtt tartva, hogy a hirdetmények elsősorban a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelő, továbbá az adott hirdetményen belül koherens tartalommal kerüljenek közzétételre, mintsem szignalizáció eredményeként jogorvoslati eljárás tárgyát képezzék. A hiánypótláson átesett, de továbbra is jogsértő tartalmú hirdetményekkel kapcsolatosan a Közbeszerzési Hatóság elnökéhez jelzés (szignalizáció) érkezik, melynek eredményeként az elnöknek jogorvoslat kezdeményezési joga van a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.
 - A Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosításait, és jogsértés esetén a Hatóság a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezi. Nem közbeszerzési jogsértések esetén, a Közbeszerzési Hatóság bírósághoz is fordulhat vagy büntetőeljárást is kezdeményezhet.
 - A Kbt. 36. § (2) bekezdése alapján, ha az ajánlatkérő a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény vagy az EUMSZ 101. cikke egyértelmű megsértésének gyanúját feltételezi a közbeszerzési eljárás során (pl. Kartell gyanúja), köteles a Gazdasági Versenyhivatalt értesíteni.
 - 2018. április 15-e óta kötelező – fő szabályként – az elektronikus kommunikáció a közbeszerzésekben. Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR)

bevezetése hatékony eszköznek tekinthető a transzparencia növelése és a csalások és szabálytalanságok csökkentésére.

- 2021. július 1-től az EKR-ben is biztosított a közbeszerzési kiírások indokolatlan versenykorlátozó jellegének elkerülésére is alkalmas előzetes piaci konzultáció lefolytatása.

A jogszabályi háttér fejlődésének újabb lendületet adott az Európai Bizottság által Magyarországgal szemben, az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alapján indított ún. kondicionalitási eljárás és az annak keretében lefolytatott tárgyalások, amely már 2022. évben a korrupció elleni közbeszerzési eszköztár megerősítését eredményezte a Kbt. módosításai révén:

- az Európai Bizottság kérésére több ízben módosult a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács elnöke, alelnöke és tagja vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségével kapcsolatos követelmény;
- a közbeszerzések teljesítésének alvállalkozói háttére jobban megismerhetővé vált:
 - o az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban már előírhatja azt is, hogy - a közbeszerzés alvállalkozói részvétellel érintett részének, és az igénybe venni kívánt, már ismert alvállalkozók megjelölésén túl - az ajánlatban (részvételi jelentkezésben) meg kell jelölni az alvállalkozói teljesítés tervezett százalékos arányát is;
 - o a szerződés teljesítése során a nyertes ajánlattevőnek az alvállalkozó bejelentésekor – egyebek mellett – meg kell jelölnie az alvállalkozói teljesítés várható százalékos arányát, valamint az alvállalkozói szerződés szerinti ellenszolgáltatás értékét, az alvállalkozói teljesítést követően az alvállalkozói teljesítés tényleges százalékos arányát, valamint a kifizetett ellenszolgáltatás értékét;
 - o a fenti információk nyilvános elérhetőségét biztosítja az EKR; az adatok köre felmenő rendszerben bővül a rendelkezés hatálybalépését követően megkötött szerződések tekintetében;
- a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyek ajánlatkérői minősége egyértelműen rögzítésre került e szervezetek ajánlatkérőként történő tételes megjelölésével (a továbbiakban szükségtelenné téve a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti feltételek fennállásának vizsgálatát, amely feltételek alapján e szervezetek közjogi szervezeti minősége fő szabályként korábban is megállapítható volt);
- újraszabályozásra kerültek az összeférhetetlenség vizsgálatára és az összeférhetetlen helyzetek elhárítására vonatkozó szabályok az Európai Unió jogával való jobb összhang megteremtése érdekében;
- az Integritás Hatóság létrehozásával összefüggésben, az alábbi, közbeszerzéseket érintő szabályok kerültek megalkotásra:

- rögzítésre kerültek a közbeszerzési eljárásnak az Integritás Hatóság általi felfüggesztéséhez kapcsolódó jogkövetkezmények (a részvételi vagy az ajánlattételi határidő nem jár le és a felfüggesztés megszűnését követően az ajánlatkérő köteles a határidőt a megfelelő részvételi jelentkezés vagy ajánlat benyújtásához szükséges mértékben meghosszabbítani, valamint a közbeszerzési eljárás felfüggesztésének ideje alatt az ajánlatkérő nem hozhatja meg az eljárást (vagy részvételi szakaszát) lezáró döntést, az ajánlatkérőre irányadó folyamatban lévő határidők a felfüggesztés időtartamával meghosszabbodnak);
 - az Integritás Hatóság hatékony feladatellátása érdekében a közbeszerzésekért vagy az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter az Integritás Hatóság feladatkörébe tartozó esetekben jogosulttá vált - a minősített adat kivételével - az Integritás Hatóságnak átadni az eljárásával érintett közbeszerzés, szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió, illetve ezek módosításai ellenőrzése révén rendelkezésére álló adatokat;
 - a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel összefüggésben az Integritás Hatóság is kezdeményezheti;
 - a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjaként nevesítésre került az Integritás Hatóság elnöke (vagy az általa kijelölt személy);
- megtörtént annak kijelölése, hogy mely kizáró okok fennállása esetén lehet a megbízhatóság igazolása érdekében kérelmet benyújtani az Integritás Hatósághoz.

2.1.2. Korrupciós magatartásokkal kapcsolatos előírások)

2.1.2.1. Vonatkozó kizáró okok

A Kbt. a korrupciós magatartásokkal kapcsolatban több kizárási jogcímet is tartalmaz, így a szűk értelemben vett korrupciós bűncselekmények elkövetése (Kbt. 62. § (1) bekezdés ab) pontban), a közbeszerzési vagy koncessziós eljárásban versenyt korlátozó megállapodás kötése (Kbt. 62. § (1) bekezdés ag) pont), valamint a gazdasági szereplő személyes joga szerinti, az előbbiekhöz hasonló bűncselekmény elkövetése és jogerős bírósági ítéletben történt megállapítása esetén az ajánlat (részvételi jelentkezés) érvénytelenné minősíthető, vagy a gazdasági szereplő kizárható.

A Kbt. 62. § (2) bekezdés a) pontja értelmében továbbá a gazdasági szereplőt akkor is ki kell zárni a közbeszerzési eljárásból, ha a Kbt. 62. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott bűncselekmény elkövetése miatt a gazdasági szereplő **vezető tisztségviselőjével, felügyelőbizottságának tagjával, cégvezetőjével, illetve egyedüli tagjával, vagy ennek megfelelő döntéshozatali jogkörrel rendelkező személlyel szemben jogerős ítéletet hoztak** (az elmúlt öt évben), mindaddig, amíg nem mentesült a büntetett előéletéhez fűződő joghátrányok alól.

A Kbt. 62. § (2) bekezdés b) pontja értelmében az is a gazdasági szereplő kizárásához vezet, ha a fenti bűncselekmények elkövetése miatt olyan személlyel szemben hoztak jogerős ítéletet (fő

szabályként az elmúlt öt évben), aki a **bűncselekmény elkövetésekor** a gazdasági szereplő vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője, illetve egyedüli tagja, vagy megfelelő döntéshozatali jogkörrel rendelkező személy volt.

A Kbt. 62. § (5) bekezdése meghatározza, hogy milyen bűncselekmény minősül az Európai Unió másik tagállamában letelepedett ajánlattevő, illetve más állam büntető joghatósága alá tartozó külföldi állampolgár természetes személy esetében a **személyes joga szerinti hasonló bűncselekménynek**.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontja szerinti eset, azaz amikor az **ajánlatkérő bizonyítani tudja**, hogy az ajánlattevő (részvételre jelentkező), az alvállalkozó, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplő az **adott eljárásban kísérelte meg jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, vagy olyan bizalmas információt kísérelt megszerezni, amely jogtalan előnyt biztosítana számára** a közbeszerzési eljárásban, szintén alkalmazható a kizárás jogintézménye.

Ugyanez a helyzet, ha a befolyásra törekvés korábbi közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárásban történt, és ezért a korábbi eljárás ajánlatkérője ki is zárta.

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről 2022. évi XXVII. törvény 28. §-a értelmében a jövőben³¹ az **Integritás Hatóság a gazdasági szereplőt, ha a bíróság jogerős ügydöntő határozata megállapította, hogy a gazdasági szereplő vagy a gazdasági szereplő vezető tisztségviselője vagy felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője tényleges tulajdonosa³² olyan személy, aki a Kbt. 62. § (1) bekezdés a) pont aa)-ag) alpontja szerinti bűncselekményt követett el, rögzíti a közbeszerzési eljárásból kizárt gazdasági szereplők nyilvántartásában**, a nyilvántartásba vétel során megállapítva a kizáró okok fennállásának időtartamát, amely **nem haladhatja meg a bíróság ügydöntő határozatának jogerőre emelkedésétől számított négy évet**. A nyilvántartásba vételi eljárás a gazdasági szereplő élhet az **öntisztázás** jogintézményével, bizonyíthatja megbízhatóságát. Amennyiben a bizonyítás sikeres, a gazdasági szereplő nem kerül be a nyilvántartásba. A nyilvántartásba vett gazdasági szereplő az öntisztázás lehetőségével a kizárásra megállapított időszak alatt bármikor, a bizonyítás sikertelensége esetén akár több ízben is élhet.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontja szerinti esetben a Közbeszerzési Hatóság véglegessé vált határozata, vagy annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság jogerős határozata mondhatja ki, hogy az érintett gazdasági szereplő az ajánlat (részvételi jelentkezés) benyújtását megelőzően olyan intézkedéseket hozott, amelyek a kizáró ok fennállásának ellenére kellőképpen igazolják a megbízhatóságát.

A hatályos szabályozás szerint a Kbt. 62. § (1) bekezdés b) és f) pontjában említett kizáró okok kivételével (amely esetekben a Kbt. nem teszi lehetővé a megbízhatóság igazolását) a Közbeszerzési Hatóság vagy az Integritás Hatóság előtti eljárásban kerülhet sor az öntisztázásra. A megbízhatóság igazolásának következményeként a gazdasági szereplő a kizáró ok fennállása ellenére nem zárható ki a közbeszerzési eljárásból.

³¹ Az Integritás Hatóság nyilvántartásában szereplő adatok teljes körű rendelkezésre állását igazoló kormányhatározat Magyar Közlönyben történő közzétételét követő naptól, melynek naptári napját az igazságügyi miniszter annak ismertetéi alapján követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett egyedi határozatával állapítja meg.

³² A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 3. § 38. pontja szerint

2.1.2.2. Eredménytelenségi ok

A kizáráson túl, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el a **Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja alapján** az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást **eredménytelenné nyilváníthatja**.

2.1.2.3. Jogorvoslat kezdeményezési jog

A korrupciós jelenségek körébe tartozó, jogsértőnek vélt eljárási cselekmények, magatartás, döntés vagy mulasztás reparációs eszközeként szolgálhat végső soron a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt **jogorvoslati eljárás** kezdeményezése. A jogorvoslati eljárás megindításának azonnali jogkövetkezménye, hogy szerződést fő szabályként³³ az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. **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-képviselői szervezet is.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a Kbt.-ben tételesen **megjelölt szervezetek vagy személyek is kezdeményezhetik**, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a folyamatban lévő ügyben kérelemre vagy hivatalból az eset összes körülményére tekintettel ideiglenes **intézkedés elrendeléséről** dönthet, ha valószínűsíthető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése vagy ennek veszélye fennáll. A Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendeli el, felszólítja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az **eljárás kiterjesztésére** akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a **kérelem visszavonása esetén az eljárást folytatja**, ha a rendelkezésre álló adatok alapján súlyos jogsértés valószínűsíthető.

³³ Megköthető a szerződés, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság – vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság végzésével szemben indított közigazgatási perben a bíróság – a szerződés megkötését engedélyezi.

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás során **más jogszabály megsértésére utaló körülményt észlel, köteles azt jelezni a hatáskörrel rendelkező szervnek, így különösen a nyomozó hatóságnak, az ügyészségnek, az Állami Számvevőszéknek, a kormányzati ellenőrzési szervnek vagy a Gazdasági Versenyhivatalnak.**

2.1.2.4. Vagyonynyilatkozat tételi kötelezettség

A közhatalmat gyakorlók vagyonosodásának átláthatóságát célozza a **vagyonynyilatkozati rendszer.**

Az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény az alapvető jogok és kötelességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából a törvényben meghatározott feladatot ellátó, munkakört, tisztséget betöltő, **közszolgálatban álló személyek** széles köre vonatkozásában ír elő **vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget**, amely kiterjed a vele egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni helyzetéről szóló számadásra is. Egyebek között **vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett** az a közszolgálatban álló személy, **aki közbeszerzési eljárás során – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult.** A törvény a kötelezettséget kiterjeszti arra a **közszolgálatban nem álló személyre is, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosult az állam, önkormányzat, költségvetési intézmény, valamint többségi állami, illetve többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság, továbbá az Országgyűlés, a Kormány, valamint önkormányzat által alapított közalapítvány által lefolytatott közbeszerzési eljárásban.**

Fontosabb **állami szervek vezetői** (pl. Gazdasági Versenyhivatal elnöke, elnökhelyettese, a Versenytanács tagja, Állami Számvevőszék elnöke és alelnöke, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke és elnökhelyettese, legfőbb ügyész és a legfőbb ügyész helyettese, Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács elnöke, alelnöke és tagja) vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét ágazati jogszabályok írják elő.

2.1.2.5. Közérdekű bejelentés

A korrupció elleni fellépés eszköztárának eleme a **közérdekű bejelentés** jogintézménye is, amely olyan körülményekre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény **az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek általános kötelezettségeként** rögzíti, hogy a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket – a törvényben foglaltak szerint – kötelesek elintézni. Azonosíthatatlan személy által tett (anonim) közérdekű bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi, kivéve, ha annak alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál.

Ha a közérdekű bejelentés alaposnak bizonyul, az érintett szerveknek **intézkedési kötelezettsége** van: gondoskodni kell a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A törvény védi a közérdekű bejelentőt, a közérdekű bejelentés megtétele miatt nem érheti hátrány.

2.1.3. Összeférhetetlenség kezelésére vonatkozó előírások (pl. újraszabályozás 2022 őszén, összeférhetetlenségi nyilatkozat)

A jogalkotó 2022. októberében egészében újraszabályozta a Kbt. összeférhetetlenségi szabályait az Európai Unió jogával való jobb összhang megteremtése érdekében.

A 2014/24/EU irányelv 24. cikkének megfelelően a hatályos Kbt. 25. § (1) bekezdése kibővítve fogalmazza meg az ajánlatkérők általános kötelezettségét arra vonatkozóan, hogy elkerüljék az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását, tételesen nevesítve, hogy az ajánlatkérői kötelezettség az, hogy **megelőzzék, feltárják**, illetve annak **bekövetkezése esetén orvosolják** az összeférhetetlenségi helyzeteket.

Az ajánlatkérő nevében eljáró és az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe **bevont személy** a továbbiakban is **írásban köteles nyilatkozni** arról, hogy vele szemben fennáll-e bármely olyan körülmény, amely összeférhetlenséget eredményezhet. A korábbi szabályozáshoz képest részletesebben kifejtésre került, hogy az összeférhetetlenségi nyilatkozatot mikor kell megtenni. Összeférhetetlenségi nyilatkozatot kell tenni az eljárás előkészítésébe vagy lefolytatásába történő **bevonáskor**, valamint, ha egy adott személy az eljáráshoz kapcsolódó több folyamatban (eljárás előkészítése, ajánlatok és részvételi jelentkezések bírálata, a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló döntés meghozatala) is részt vesz, akkor **minden folyamathoz kapcsolódóan** kell tennie nyilatkozatot.

A bevont személynek, **ha az összeférhetetlenség vagy annak kockázata a nyilatkozat megtételét követően merül fel**, ezt kötelessége haladéktalanul **bejelenteni** az ajánlatkérőnek. Az **ajánlatkérőnek** pedig, akár a bevont személy bejelentése, akár ha más forrásból származó információ alapján felmerül az összeférhetetlenség kockázata, **kötelessége megvizsgálni az összeférhetetlenség fennállását**.

Az Európai Bizottságnak az Iránymutatás az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről című 2021/C 121/01 közleményében foglaltakkal összefüggésben továbbá az ajánlatkérőnek az érdekeltségi nyilatkozatokat abból a szempontból is ellenőriznie kell, hogy ki tudja szűrni a hamis nyilatkozatokat.

A 2014/24/EU irányelv 24. cikkében megfogalmazott elvárással összhangban, az összeférhetetlenség fogalma kiterjed azokra az esetekre, amikor az **ajánlatkérő szervnek vagy az ajánlatkérő szerv nevében eljáró közbeszerzési szolgáltatónak** a közbeszerzési eljárás lefolytatásában részt vevő vagy annak eredményét befolyásolni képes **alkalmazottai közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekkeltséggel rendelkeznek**, amely úgy tekinthető, hogy a közbeszerzési eljárás tekintetében **befolyásolja a pártatlanságukat és a függetlenségüket**. A Kbt. 25. § (4) bekezdése szerint összeférhetetlenség áll fenn akkor, ha az ajánlatkérő részéről az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont vagy az eljárás eredményét befolyásolni képes személy – ide értve a közbeszerzési szolgáltatót, valamint az általa foglalkoztatottakat is – közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekkeltséggel

rendelkezik, amely úgy tekinthető, hogy befolyásolja funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlását.

Az összeférhetetlenség tehát minden olyan helyzetet magában foglal, ahol valamely olyan objektív körülmény áll fenn, amely befolyásolja az adott személy vagy szervezet függetlenségébe és pártatlanságába vetett bizalmat. Nem szükséges azonban, hogy az ajánlatkérő részéről eljáró személy valóban elfogultan járjon el és szintén nem szükséges szándékos cselekmények bizonyítása az érintettek részéről. Ha bebizonyosodik, hogy az ajánlatkérő részéről eljáró személy ténylegesen felhasználta pozícióját annak érdekében, hogy kedvezzen valamelyik gazdasági szereplőnek, az már korrupciós cselekménynek vagy más súlyos kötelességszegésnek is minősülhet.

Az érdekeknek azonban **kellően jelentősnek** kell lennie ahhoz, hogy olyannak lehessen tekinteni, mint amely „veszélyeztetheti” a feladatok pártatlan és tárgyilagos ellátását.

A Kbt. 25. § (5) bekezdése nevesíti azokat a helyzeteket, amelyeket általában olyannak kell tekinteni, amely befolyásolja az érintett személyek pártatlanságát, ezért összeférhetetlenséget jelent³⁴. A **vélelem** megdönthető lehet, ha objektív körülmények támasztják alá, hogy az érdek-összeütközés az érintett személyes érdeke és az általa képviselendő közérdek között az említett körülmények ellenére nem áll fenn.

Az összeférhetetlenséggel kapcsolatban az ajánlatkérő elsődleges törvényi kötelezettsége a jogsértés megelőzése, amely elsődlegesen az összeférhetetlenséggel érintett személyek részvételének tilalmát jelenti a közbeszerzési eljárással kapcsolatos érdemi cselekményekben. Az összeférhetetlenség orvoslására irányuló intézkedéseknek **elsősorban az ajánlatkérő szerv oldalán érintett személyre** kell irányulniuk. Amennyiben az ilyen intézkedések nem elegendőek az összeférhetetlenség orvoslásához, az ajánlatkérő szervnek további intézkedéseket kell hoznia az érintett ajánlattevő tekintetében. A **Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pontja szerinti kizáró ok**³⁵ végső eszköz, akkor alkalmazható, ha az egyenlő bánásmód és a verseny tisztaságának sérelme **más módon nem orvosolható**.

A hatályos összeférhetetlenségi szabályozás részletesebben tárgyalja azt a helyzetet, amikor egy gazdasági szereplő az eljárás előkészítésében vett részt. Az ajánlatkérőt ilyen esetben is terheli az a kötelezettség, hogy megtegye azokat az intézkedéseket, amelyek az egyenlő bánásmód elvének érvényesítéséhez szükségesek.

A kizárást megelőzően az ajánlatkérő köteles biztosítani annak lehetőségét, hogy az érintett gazdasági szereplő bizonyítsa, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvétele az egyenlő bánásmód elvét és a verseny tisztaságát nem sérti, vagy az érintett gazdasági szereplő az összeférhetetlenségi helyzetet más módon elhárítsa. Ezek sikertelensége esetén az érintett gazdasági szereplő a Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pontja alapján kizárható az eljárásból.

³⁴ Vélelmezni kell, hogy fennáll a (4) bekezdés szerinti összeférhetetlenség, ha a (4) bekezdés szerinti személy

a) a közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként részt vesz vagy az alkalmasság igazolásában részt vesz;

b) a közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként részt vevő gazdasági szereplő vagy annak tagja, vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, cégvezetője vagy alkalmazottja; vagy

c) az a) vagy a b) pontban meghatározott személyek hozzátartozója.

³⁵ A 25. § szerinti összeférhetetlenségből, illetve a közbeszerzési eljárás előkészítésében való előzetes bevonásból eredő versenytorzulást a gazdasági szereplő kizárásán kívül nem lehet más módon orvosolni.

A gazdasági szereplők eljárás előkészítésében való meghatározott módon történő megjelenése, így a közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet-, piacfelmérés, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, előzetes piaci konzultációban történő részvétel, árajánlat adása támogatásra irányuló igény (pályázat) benyújtásához, általánosságban a továbbiakban sem eredményez összeférhetetlenséget, feltéve, hogy ennek során az ajánlatkérő nem közöl a közbeszerzési eljárásban rögzített adatok körét meghaladó információt, valamint az ajánlattételi határidő meghatározása biztosítja az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését.

A törvény az egyes közjogi méltóságokkal kapcsolatos összeférhetlenségi szabályt változatlanul fenntartja.

2022-ben megkezdte működését az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter munkaszervezetén (Miniszterelnökség) belül a 2014-2020., valamint a 2021-2027. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásával megvalósuló fejlesztési projektek kapcsán az esetleges összeférhetlenségi helyzetek felmérésével és kezelésével kapcsolatos tevékenységek ellátására létrehozott független (az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatok tekintetében az igazgató nem utasítható) **Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság**, amely – többek között – ellátja a következő feladatokat:

- elvégzi az **összeférhetlenségi nyilatkozatok és az érdekeltségi nyilatkozatok mintavételes ellenőrzését**, kivizsgálja az összeférhetlenség megállapítására irányuló bejelentéseket;
- azonosítja a lehetséges összeférhetlenségi helyzeteket, ennek keretében **kockázatelemzést** végez;
- gondoskodik a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplőinek az összeférhetlenségi helyzetek elkerülésével kapcsolatos **tudatossága növeléséről**;
- **anonim bejelentőrendszert** működtet;
- **együttműködik a büntetőeljárásban eljáró szervekkel**;
- tevékenységéről évente beszámol az Integritás Hatóságnak.

2.1.4. Ellenőrzés (KH hatáskörök, IH, KFF ellenőrzési feladatok)

Az állami szervezetrendszer számos szereplője érintett a közbeszerzések ellenőrzésének ellátásában.

2.1.4.1. Közbeszerzésekért felelős miniszter

A területfejlesztésért felelős miniszter a **Kormány közbeszerzésekért felelős tagja**, aki – egyebek mellett – a közbeszerzésekért való felelőssége keretében előkészíti a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokat, kialakítja és végrehajtja a Kormány **közbeszerzési politikáját**, illetve ellátja a **közbeszerzések központi ellenőrzésével és engedélyezésével** kapcsolatos feladatokat. Feladatellátását a Miniszterelnökség kijelölt szervezeti egységei útján látja el (közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár).

Operatív feladatot rögzít a Kbt. 46. § (4b) bekezdése, amely szerint a közbeszerzésekért felelős miniszter - megkeresés alapján - az **EKR-ben** az érintett **közbeszerzés, szerződés, illetve ezek**

teljesítése és módosítása során keletkezett és rögzített adatot átadja a törvényben meghatározott feladatkörében eljáró

- **bíróságnak** az előtte folyamatban lévő eljárás lefolytatása;
- **ügyészségnek és nyomozó hatóságnak** a büntetőeljárás lefolytatása;
- a **nemzetbiztonsági szolgálatoknak** a törvényben meghatározott bűncselekmények felderítése, nemzetbiztonsági védelmi és elhárítási, információszerzési feladatai ellátása
- a rendőrségről szóló törvény szerinti **belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervnek** a hatáskörébe tartozó bűncselekmények megelőzése, felderítése;
- a **Gazdasági Versenyhivatalnak** a gazdasági verseny védelme érdekében a versenyjogsértések, így különösen a versenyt korlátozó megállapodások, felderítése, az ügy tényállásának tisztázása;
- **egyéb, erre törvény alapján jogosult hatóságnak** az előtte folyamatban lévő eljárás tényállásának feltárása céljából.

A Kbt. 36. § (4) bekezdése alapján továbbá a közbeszerzésekért (vagy az európai uniós források felhasználásáért) felelős miniszter az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény szerint az **Integritás Hatóság** feladatkörébe tartozó esetekben jogosult - a minősített adat kivételével - az Integritás Hatóságnak átadni az eljárásával érintett **közbeszerzés, szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió, illetve ezek módosításai ellenőrzése révén rendelkezésére álló bármely adatot.**

A Miniszterelnökség 2019-ben **útmutatót** tett közzé a **közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról.** Az Útmutató, amely – egyebek mellett – kitér az összeférhetetlenség, a közbeszerzési eljárásban való többes megjelenés tilalma (Kbt. 36. § (1) bekezdés), versenyjogi jogsértések, a gazdasági szereplők jogsértő kiválasztásával, valamint a gazdasági szereplők összehangolt magatartásával kapcsolatban az ajánlatkérőktől elvárható követelményekre, 2022-ben aktualizálásra került.

2.1.4.2 Közbeszerzési Hatóság

A **Közbeszerzési Hatóság autonóm** államigazgatási szerv, az **Országgyűlésnek van alárendelve**, illetékessége az ország egész területére kiterjed. 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. A Hatóság feladata többek között a Közbeszerzési Értesítő (KÉ) szerkesztése, kiadása, a közbeszerzési és tervpályázati **hirdetmények kezelése és közzététele**, ezzel összefüggésben hirdetményellenőrzési tevékenység megvalósítása, az ajánlatkérő kérelmére a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzése, a **hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jogalapjának ellenőrzése**, a közbeszerzési **szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése, nyilvántartások** (ajánlatkérők, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók, kizáró okok, kizáró ok hatálya alatt álló gazdasági szereplő megbízhatósága, minősített ajánlattevők, jogorvoslati határozatok) vezetése, **útmutatók, állásfoglalások** kiadása.

A Közbeszerzési Hatóság rendszeresen szervez a közbeszerzési korrupció megelőzését célzó és figyelemfelhívó **konferenciákat**, 2022. júniusában „Közbeszerzési integritás a gyakorlatban” tárgykörben bővíthették ismereteiket a résztvevők.

2011 novemberében – az Állami Számvevőszék kezdeményezésére – a közigazgatási és igazgatásügyi miniszter, a legfőbb ügyész, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke közös nyilatkozatban vállaltak erkölcsi kötelezettséget az általuk vezetett szervek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésére, a korrupcióellenes eszköztár fejlesztésére. Az **együttműködéshez 2016-ban a Közbeszerzési Hatóság is csatlakozott**. Az együttműködésnek tagja továbbá a Magyar Nemzeti Bank és a Gazdasági Versenyhivatal is.

Az Integritás Hatóság mellett működő **Korrupcióellenes Munkacsoport** mint az Integritás Hatóságtól független, elemző, javaslattevő, véleményező és döntéselőkészítő feladatokat ellátó, paritásos alapon felépülő, kormányzati és nem-kormányzati szereplőkből álló testületi szerv tevékenységét **állandó meghívottként**, konzultatív és tanácsadói minőségben segíti a Közbeszerzési Hatóság is.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működik a **Tanács** és a **Közbeszerzési Döntőbizottság**.

- A **Tanács** mint **egyeztető fórum** tizenhét tagból³⁶ áll, tagjai a Kbt. alapelveit, az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik, érdekeiket érvényesítik.

A Tanács **állapítja meg a Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát, nevezi ki, illetőleg menti fel a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat**, bírálja el a közbeszerzési biztosokkal kapcsolatos összeférhetetlenségi ügyeket. A közbeszerzésekért felelős miniszterrel egyeztetve – és adott esetben az országos gazdasági kamarákkal vagy más szakmai szervezetekkel együttműködve – a közbeszerzési jogszabályok alkalmazását elősegítendő **útmutatót** készít a jogorvoslati döntésekből, valamint a közbeszerzések ellenőrzésének gyakorlatából levonható tapasztalatok alapján, valamint a közbeszerzésekkel kapcsolatos gyakorlati tudnivalókról.

A Tanács **2022. februárjában fogadta el az újabb³⁷ Közbeszerzési Etikai Kódexet**, amely egy ajánlás a közbeszerzési eljárások résztvevőinek arról, hogy miként tanúsíthatnak a közbeszerzési eljárások során etikus magatartást, ezzel is hozzájárulva a közpénzek hatékony felhasználásához, a közvagyon védelméhez, a közbeszerzési eljárások tisztaságához. A Kódexhez csatlakozottak létszáma mára meghaladja az ötvenet, a névsorban képviseltetik

³⁶ a) a gazdaságpolitikáért felelős miniszter által kijelölt személy;

b) a közbeszerzésekért felelős miniszter által kijelölt személy;

c) az építésügyi szabályozásért és építés-hatósági ügyekért felelős miniszter, valamint az építésgazdaságért felelős miniszter által együttesen kijelölt személy;

d) az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által kijelölt személy;

e) a Gazdasági Versenyhivatal elnöke vagy az általa kijelölt személy;

f) a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke vagy az általa kijelölt személy;

g) a helyi önkormányzatok országos szövetségei által együttesen kijelölt személy;

h) a munkáltatók országos érdekképviselői és az országos gazdasági kamarák - köztük a Magyar Agrár, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara - által kijelölt három személy;

i) a Magyar Mérnöki Kamara elnöke és a Magyar Építész Kamara elnöke által közösen kijelölt személy;

j) a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók szakmai testülete által kijelölt személy;

k) az innovációért felelős miniszter által kijelölt személy;

l) az Állami Számvevőszék elnöke vagy az általa kijelölt személy;

m) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnöke vagy az általa kijelölt személy

n) az Integritás Hatóság elnöke vagy az általa kijelölt személy.

³⁷ A Tanács 2012. december 14-én elfogadta a Közbeszerzési Etikai Kódexet a közbeszerzési korrupció visszaszorítása és megelőzése érdekében.

magukat ajánlatkérők, ajánlattevők, valamint felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók is.

- A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyekben eljáró jogorvoslati szerv. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási per kezdeményezhető.

2.1.4.3 Állami Számvevőszék

Az **Állami Számvevőszék** az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését.

2.1.4.4 Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A **Kormányzati Ellenőrzési Hivatal** kormányzati ellenőrzési szervként az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását ellenőrzi, tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi.

2.1.4.5 Gazdasági Versenyhivatal

A **Gazdasági Versenyhivatal** (a továbbiakban: GVH) autonóm államigazgatási szervként főként versenyfelügyeleti feladatokat lát el.

A GVH közbeszerzéseket érintő feladataival összefüggésben a Kbt. következőket nevesíti:

- Egyfelől, amennyiben az **ajánlatkérő** az adott közbeszerzési eljárás során a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését **észleli vagy azt alapos okkal feltételezi**, köteles azt – a Tpv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a GVH-nak.
- másfelől, amennyiben a **közbeszerzésekért vagy az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter** a közbeszerzési eljárások, továbbá közbeszerzési szerződések, illetve építési vagy szolgáltatási koncessziók és ezek módosításainak **közbeszerzési-jogi ellenőrzése során** a Tpv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését **észleli vagy azt alapos okkal feltételezi**, a Tpv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint a GVH-nak megtett jelzés során – a minősített adat kivételével – jogosult a GVH-nak átadni az

érintett közbeszerzés, szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió, illetve ezek módosításai ellenőrzése révén rendelkezésére álló bármely adatot.

A GVH és a Miniszterelnökség között 2014 óta több ízben megújított, 2021. óta megerősített, szélesebb hatályú együttműködési megállapodás van érvényben a két szervezet között, amelynek értelmében a KFF piaci jelzéseket küld a GVH-nak a kartellgyanús esetekről.

2.1.4.6 Integritás Hatóság

Az **Integritás Hatóság** az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvénnyel létrehozott **autonóm államigazgatási szerv**, amely feladatainak ellátásában teljesen **független**, csak jogszabályoknak van alárendelve, feladatkörében más személy vagy szerv által **nem utasítható**, feladatát más szervektől elkülönülten és minden más intézmény, szerv, politikai párt, társaság, egyesület, jogi vagy természetes személy általi **befolyásolástól mentesen** köteles ellátni. Az Integritás Hatóság számára feladatot csak törvény írhat elő.

A jogállását szabályozó törvény szerint a Hatóság minden olyan esetben fellép, ahol a Hatóság 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 érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata felmerül. A Hatóság hatáskörrel rendelkezik különösen az Európai Uniótól részben vagy egészben pénzügyi támogatásban részesülő tervezett, folyamatban lévő vagy korábbi intézkedések vagy projektek tekintetében. Egy projekt kivonása az európai uniós finanszírozásból nem érinti a Hatóság hatásköreit, amennyiben a csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata felmerül.

2.1.4.7 Fejlesztéspolitikai ellenőrző szervek

Az uniós források felhasználása a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek megfelelően a Bizottság és a tagállamok együttműködésében történik.

A **megosztott irányítás** keretében a források kezelése a **Bizottság és a tagállam** között oszlik meg. A tagállamok feladata a programok elkészítése és végrehajtása, a Bizottságnak pedig meg kell tudnia bizonyosodni arról, hogy a tagállamok jogszerűen és szabályosan, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban használják fel a forrásokat. A tagállamok kötelesek megfelelő irányítási és ellenőrzési rendszereket létrehozni és működtetni, ennek keretében megakadályozni, illetőleg feltárni az esetleges szabálytalanságokat. A Bizottság felügyeleti szerepkörében ellenőrzi, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszerek működését meghatározó intézkedések megfelelőek-e, valamint ellenőrzi a rendszerek hatékony működését, adott esetben pénzügyi kiigazításokat végez.

Az ellenőrzést uniós szinten a **Bizottság**, az **Európai Számvevőszék** és a Bizottság egyik szerveként az **OLAF**, az Európai Csaláselleni Hivatal végzi.

A hazai ellenőrző szervezetek:

- az **irányító hatóságok** (IH-k), amelyek az operatív programok hatékony irányításáért és megvalósításáért, a projektek kiválasztásáért és a megvalósítás nyomon követéséért felelnek. Az irányító hatóságok a végrehajtás egyes adminisztratív, pénzügyi és technikai feladatait **közreműködő szervezetre** (KSZ) delegálhatják a szakmai felügyelet biztosítása mellett;
- **igazoló hatóság** (IgH) – **Magyar Államkincstár** – igazolja a költségnyilatkozatok és kifizetési kérelmek pontosságát és megbízhatóságát a Bizottságnak történő megküldést megelőzően;
- **ellenőrző hatóság** (EH) / **audit hatóság** (AH) – az **Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság** (EUTAF) – az irányítási és ellenőrzési rendszerek eredményes működésének vizsgálatáért felel, és nyomon követi, hogy a projektek során betartják-e a nemzeti és európai uniós szabályokat.

A közbeszerzések ellenőrzésének első, a kedvezményezettekhez legközelebbi szervezeti szintjét az IH-k (KSZ-ek) és a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályának (KFF) ellenőrzése jelenti. A második – hazai – ellenőrzési szintet az EUTAF biztosítja. Az ellenőrzés harmadik szintje a fent említett uniós szervek által végzett ellenőrzések.

Az ellenőrzés iránya szerint beszélhetünk program-, és projektellenőrzésekről, amelyeket a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szervei, valamint pénzügyi és teljesítmény ellenőrzésről, amelyet hazai szinten az ÁSZ és a KEHI, uniós szinten az Európai Számvevőszék (ECA) végez.

Ellenőrzési szempontok és eljárási formák

A részben vagy egészben uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésére a **2014-2020. programozási időszakban a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet**, míg a **2021-2027 programozási időszakban a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet** szabályai, továbbá a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz forrásai tekintetében a 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet előírásai vonatkoznak. Fontos változás az újabb programozási időszakban, hogy a közbeszerzések megindításának előzetes, ex-ante ellenőrzését az IH-k (KSZ-ek) és a KFF egyidejűleg végzik (az előző programozási időszakban e szervezetek ellenőrzése egymást követte), az **IH-k támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki**, valamint a kisebb értékű közbeszerzések esetében **közbeszerzési elszámolhatósági**, a **KFF** a nagyobb értékű közbeszerzések **közbeszerzési elszámolhatósági**³⁸ ellenőrzését biztosítja.

A közbeszerzés tárgya és értéke függvényében az ellenőrzés két iránya:

- az **uniós értékhatárokat el nem érő becsült értékű, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot el nem érő becsült értékű közbeszerzési eljárások** ellenőrzését az **IH-k** végzik minden szempontra kiterjedően,

³⁸ A közbeszerzési elszámolhatósági ellenőrzés nem azonosítható a közbeszerzési jogi ellenőrzéssel, ugyanis a közbeszerzési elszámolhatósági ellenőrzésnek a jogi megfelelésen túl - az audittapasztalatokra is figyelemmel – elszámolhatóságot is szem előtt kell tartania a forrásvesztés elkerülése érdekében. A cél a **közbeszerzési alapelveknek való megfelelés minél magasabb szintű biztosítása, a közbeszerzési szabálytalanságok kockázatának csökkentése**, ezáltal az adott művelethez kapcsolódó uniós támogatás elszámolhatóságának biztosítása.

utóellenőrzés keretében, azaz a kedvezményezettek a közbeszerzési eljárás lefolytatását követően (az összegezés megküldését követő 5 munkanapon belül) kezdeményezik az ellenőrzés megindítását. Az IH az ellenőrzés eredményéről **utóellenőrzési jelentést** állít ki. A kedvezményezett részére **támogatás** – a támogatási előleg kifizetése kivételével – **csak támogató tartalmú utóellenőrzési jelentés megléte esetén** fizethető ki.

- az **uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzési eljárások** ellenőrzését az IH-k és a KFF munkamegosztás alapján, egyidejűleg, a kedvezményezett által folytatott **közbeszerzési eljárás folyamatába építetten** végzi (ex ante ellenőrzés), amelynek fázisai:
 - o **Eljárás megindítását megelőző ellenőrzés:** A kedvezményezett a közbeszerzési eljárás előkészítési szakaszának végén, a **közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően** a közbeszerzési dokumentumokat és az egyéb, ellenőrzéshez szükséges dokumentumokat előzetes ellenőrzés céljából megküldi az **IH és egyidejűleg a KFF részére**. Az **IH** elvégzi a dokumentumok **támogathatósági, elszámolhatósági és műszaki**, míg a **KFF** a **közbeszerzési elszámolhatósági** ellenőrzését.

Az IH az általa végzett ellenőrzés eredményéről a kedvezményezett mellett tájékoztatja a KFF-et. A **KFF** a közbeszerzési dokumentumok megfelelősége esetén - **az IH támogató vagy feltétellel támogató tartalmú nyilatkozatának birtokában - támogató vagy feltétellel támogató tartalmú tanúsítványt ad ki, csak ez alapján indítható meg a közbeszerzési eljárás.**

- **Végleges közbeszerzési dokumentumok ellenőrzése:** A kedvezményezett – amennyiben az IH és/vagy a KFF feltétellel támogató tanúsítványt adott ki, a feltételek alapján véglegesíti a közbeszerzési dokumentumokat.

A KFF a végleges közbeszerzési dokumentumok ellenőrzésének eredményeként tájékoztatja a kedvezményezettet a dokumentumok jóváhagyásáról vagy felhívja a kedvezményezettet azok javítására.

- **Közbeszerzési eljárás lezárásával kapcsolatos ellenőrzés:** A KFF az összegezésnek a gazdasági szereplők részére történő megküldését megelőzően elvégzi a közbeszerzési eljárás során keletkezett dokumentumok közbeszerzési elszámolhatósági ellenőrzését, a műszaki szempontú vizsgálatot igénylő kérdésben az irányító hatóság véleményének figyelembevételével. Az ellenőrzés közbeszerzési záró tanúsítványt kiállításával zárul, fő szabályként a kedvezményezett ezt követően zárhatja le az eljárást. Van ugyanakkor lehetőség az eljárás zárótanúsítvány kiállítását megelőző lezárására is, ekkor a kedvezményezett – a szerződéskötési moratórium letelte után – a szerződést is megkötheti azzal, hogy az csak a közbeszerzési záró tanúsítvány megléte esetén léphet hatályba.
- Ha a kedvezményezett megszegte az ellenőrzés fentiek szerinti kezdeményezésére vonatkozó kötelezettségét (vagy azt jogszabály lehetővé teszi), a közbeszerzési eljárás során keletkezett dokumentumokat az IH és a KFF **utóellenőrzés** keretében ellenőrzi.

E kötelezettségzegés (ellenőrzés kezdeményezésének elmulasztása, vagy a kezdeményezés késedelve) esetén az **IH szabálytalansági eljárást** indít vagy szabálytalansági eljárás lefolytatása nélkül szabálytalansági döntést hoz.

Lényeges, hogy a kedvezményezett részére **támogatás** – a támogatási előleg kivételével – **akkor fizethető ki, ha a KFF támogató vagy feltétellel támogató tartalmú, az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt, támogató tartalmú közbeszerzési záró tanúsítványt vagy utóellenőrzésről szóló jelentést, valamint az irányító hatóság támogató tartalmú nyilatkozatot állított ki.**

Az uniós forrásfelhasználás során tagállami feladat biztosítani a Bizottsághoz benyújtott elszámolásokban szereplő **kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét**, és **minden szükséges intézkedést meg kell tenni a szabálytalanságok – köztük a csalások – megelőzése, észlelése és korrigálása, valamint bejelentése érdekében.**

Az uniós forrásfelhasználás körében a **közbeszerzési szabálytalanság a hatályos közbeszerzési jog olyan megsértését jelenti, amely az uniós vagy a hazai költségvetésre káros hatással van vagy lehet.**³⁹

A közbeszerzési jogot – jogforrásai okán – mindig az Európai Unió jogával összhangban szükséges értelmezni⁴⁰, különös tekintettel e körben a közbeszerzési jog alapelveire: „Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.” (2014/24/EU irányelv 18. cikk (1) bekezdés) Ezzel összhangban áll a Kbt. 2. § (7) bekezdése, amely szerint a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során nem csak a jogszabályban nem rendezett kérdésekben, hanem a Kbt. rendelkezéseinek alkalmazásakor is a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 144. cikkével és a 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet 101. cikkének (8) bekezdésével összhangban a Bizottság köteles **pénzügyi korrekciókat** végrehajtani a tagállamokkal **szemben annak érdekében, hogy kizárja az uniós finanszírozás alól az alkalmazandó jogszabályok megsértésével felmerült kiadásokat**, figyelembe véve a közigazgatási erőforrások arányos igénybevételét.

A megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a hatályos közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók tekintetében alkalmazandó **iránymutatásokat a BIZOTTSÁG HATÁROZATA (C(2019) 3452; 2019. május 14.) (és melléklete)**⁴¹ tartalmazza.

³⁹ (EU) 2021/1060 rendelet 2. cikk 31. pont

⁴⁰ Hatályos közbeszerzési jog =

- uniós közbeszerzési irányelvi szabályok
- hazai közbeszerzési jogszabályok
- uniós alapszerződésekben fakadó követelmények határon átnyúló érdek esetén

⁴¹ A BIZOTTSÁG HATÁROZATA (C(2019) 3452; 2019. május 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról (és melléklete)

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/GL_corrections_pp_irregularities_HU.pdf

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/GL_corrections_pp_irregularities_annex_HU.pdf

Az iránymutatások nevesítenek több szabálytalanságot azzal, hogy amennyiben lehetséges, a szabálytalanságokat az iránymutatásban azonosított szabálytalanságtípusok analógiájára kell kezelni (tehát az iránymutatásban felsorolt szabálytalansági esetkör nem zárt).

Az iránymutatásban foglaltakra tekintettel elsősorban a tagállamoknak kell kivizsgálnia a szabálytalanságokat, és végrehajtani a szükséges pénzügyi korrekciókat.

Az iránymutatás azokra az esetekre, amikor nem lehet pontosan számszerűsíteni a szabálytalanság jellegéből adódó pénzügyi hatást, 5%, 10%, 25%, illetve 100% korrekciós mértékkel átalánykorrekciót ír elő, figyelemmel a szabálytalanságok jellegére és súlyosságára. (Amennyiben a hatóságok ugyanazon közbeszerzési eljáráson belül egynél több szabálytalanságot tárnak fel, a korrekciós mértékek nem adódnak össze.)

100%-os pénzügyi korrekció végrehajtására kerül sor a közbeszerzési szabályok megszegéséből eredő olyan szabálytalanságok tekintetében, melyek **csaláshoz** kapcsolódnak.

Az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése definiálja a csalás fogalmát:

- a) a **kiadások** tekintetében a következőkre vonatkozó minden **szándékos cselekmény vagy mulasztás**:
 - olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása;
 - információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
 - az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása.
- b) a **bevételek** tekintetében a következőkre vonatkozó minden **szándékos cselekmény vagy mulasztás**:
 - olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,
 - információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
 - a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

A közbeszerzésekkel kapcsolatban a csalás számtalan megvalósulási formája ismert: pl. megvesztegetés és korrump befolyás, ajánlattétel összejátszással, előre egyeztetett szerződéses előírások alkalmazása, ajánlattal kapcsolatos adatok kiszivárogtatása, ajánlatok manipulálása, beszerzések felosztása, hamis költségelszámolás, hamis, emelt összegű vagy kettős számlák alkalmazása, stb.

2.2 Gyakorlati végrehajtás adatai, tendenciaelemzés

2.2.1 Közbeszerzések mennyisége, eloszlása eljárásrend, finanszírozás szerint

A Közbeszerzési Hatóság 2022. évre vonatkozó statisztikai Gyorsjelentése⁴² szerint

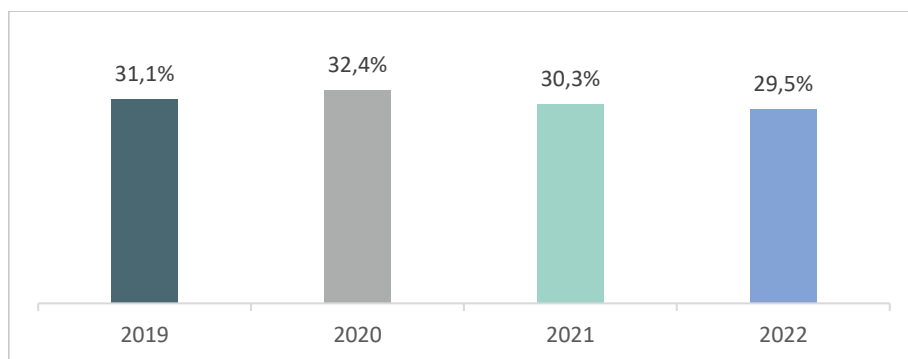
- A 2022. évben az ajánlatkérők összesen 7894 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, ami minimálisan meghaladta a 2021. évben mért adatot. Ezen eljárások végleges összértéke 4590,3 milliárd forintot tett ki, ami, 8,7%-kal haladta meg az előző évi közbeszerzések értékét.
- 2022-ben a korábbi évekhez hasonlóan továbbra is az építési beruházás bizonyult a legjelentősebb kategóriának a beszerzések tárgyát tekintve, ugyanis a közbeszerzési eljárások 37,7%-át, értékének pedig 58,9%-át tették ki. Az eljárások számának kb. egyharmadát (32,8%-át), érték szerint pedig ötödét (20%) az árubeszerzések alkották, míg a közbeszerzések további 29,5%-át, érték szerint pedig szintén kb. az ötödét (21,1%-át) a szolgáltatás-megrendelések jelentették.
- 2022-ben az eredményesen zárult hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások számaránya továbbra is kimondottan alacsony szinten (1,0%) maradt a nemzeti eljárásrendben, miközben ugyanezen mutató az uniós eljárásrendben alacsonyabb (4,3%) volt a korábbi évhez képest (2021.: 5%). 2021-ben összesen 260 db, 2022-ben pedig 208 db hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás indult.

Egy közbeszerzési eljáráson belül részajánlat-tételi köröket is ki lehet alakítani, amely esetben részenként külön hirdetnek nyertes ajánlattevőt és külön kötnek szerződést, így ilyenkor egy közbeszerzési eljárásban több szerződés is megkötődhet.

Az alábbi adatok az EKR-ből származnak.

Az alábbi ábra a Kbt. 61. § (5) bekezdése szerinti részekre történő ajánlattétel lehetőségét biztosító közbeszerzések arányát mutatja be az elmúlt évek vonatkozásában, évenkénti bontásban, az uniós közbeszerzési értékhatár alatti és a fölötti becsült értékű közbeszerzéseket együttesen vizsgálva. A vizsgálat az EKR-ből kinyerhető adatokon alapul, ahol azon eljárásokat (eljárás azonosítókat) tekintjük részekre bontott eljárásnak, amelyekhez egynél több rész kapcsolódik.

A részekre bontott közbeszerzési eljárások darabszáma / az eredményes eljárások darabszámával



⁴² Közzétéve: 2023. január 12. <https://kozbeszerzes.hu/hirek/gyorsjelentes-2022-tovabbra-is-jelentes-a-verseny-a-hazai-kozbeszerzesek-teren/>

A 2022. évre vonatkozóan azon eredményes részek darabszáma, melyek nem keretmegállapodás alapján megkötött szerződések:

	Nemzeti eljárásrend	Unió eljárásrend	Két eljárásrend együttesen
Hazai finanszírozott	4 479	6 187	10 666
EU finanszírozott	2 048	1 373	3 421
Két finanszírozottsági forma együttesen	6 527	7 560	14 087

A 2022. évre vonatkozóan, szintén a keretmegállapodás alapján megkötött szerződések nélkül az eredménytelen (nyertes ajánlattevő kihirdetése nélkül lezárult) részek darabszáma: 4 564 (eredménytelen részek darabszám szerinti aránya 24,5%).

Az eredményes részek tekintetében az egyajánlatos szerződések számának aránya az uniós eljárásrendben a 2022. évben 32,9%-volt, nemzeti eljárásrendben az egyajánlatos szerződések számaránya 20,1%-ot tett ki. Az egyajánlatos részek arányáról szóló legutóbbi elemzés⁴³ alapján javulást mutat, mivel pl. uniós eljárásrendben a 2019-2021. években jellemző 39–40%-os arányról 2022-ben csökkent le 32,9%-ra, nemzeti eljárásrendben a 2019-es 23,3%-ról csökkent le 20,1%-ra.

E körben rögzítendő, hogy Magyarország kondicionalitási eljárás, valamint az RRP keretében tett vállalásai körében a statisztikai adatok 2022-es év tekintetében a következők szerint alakultak: a részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetén (uniós és nemzeti eljárásrendben együttesen) 13,3%, míg hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén (uniós és nemzeti eljárásrendben együttesen) 31,3% volt az egyajánlatos szerződések aránya, amellyel Magyarország eleget tett a 2022. évre vonatkozó vállalásainak (uniós finanszírozás esetén maximum 15%, hazai finanszírozás esetén maximum 32%⁴⁴). A következő években az uniós finanszírozású szerződéseknel továbbra is 15%-alatt kell maradnia az arálynak, hazai finanszírozás esetén pedig tovább kell csökkenteni a Bizottság felé vállalt ütemezés szerint.

2.2.2. Eredménytelenné nyilvánítási okok eloszlása (KH, EKR)

Az EKR adatai szerint a keretmegállapodás alapján megkötött szerződések nélkül 2022. évben:

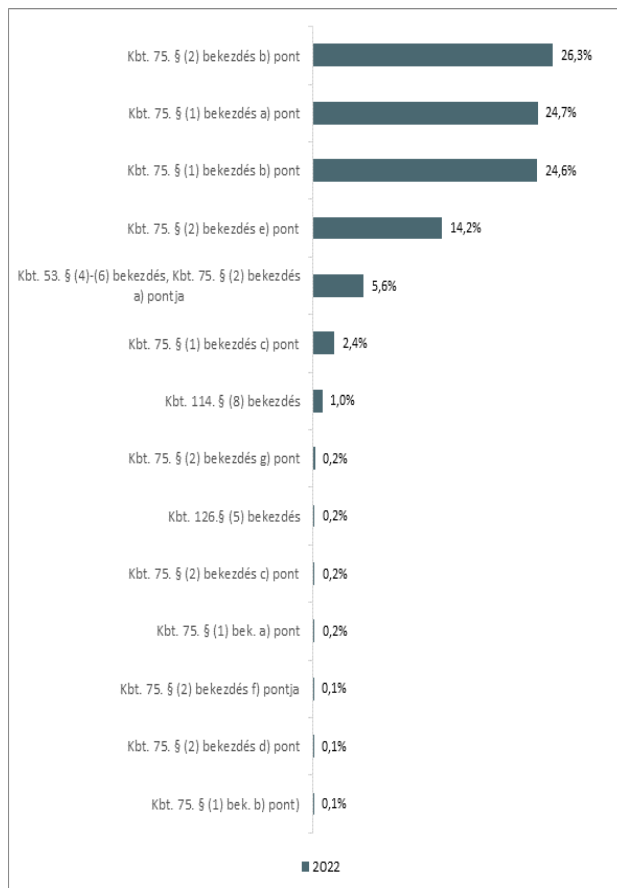
- eredménytelen részek darabszáma: 4 564
- eredménytelen részek darabszám szerinti aránya 24,5%

Az eredménytelenné nyilvánítási indokok felmenő rendszerben állnak rendelkezésre strukturált adatként, ebből adódóan a 2022. évben az eredménytelen eljárásrészek 25,6%-a tekintetében nem áll rendelkezésre adat. A meglévő adatok az egyes eredménytelenné nyilvánítási indokok előfordulási számát reprezentálják (egy eredménytelen rész esetében akár két eredménytelenség indok is lehetséges).

⁴³ <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798091965784>

⁴⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15447-2022-ADD-1/hu/pdf>

Az eredménytelenség indoka	2022
Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pont	26,3%
Kbt. 75. § (1) bekezdés a) pont	24,7%
Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pont	24,6%
Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont	14,2%
Kbt. 53. § (4)-(6) bekezdés, Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja	5,6%
Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pont	2,4%
Kbt. 114. § (8) bekezdés	1,0%
Kbt. 75. § (2) bekezdés g) pont	0,2%
Kbt. 126.§ (5) bekezdés	0,2%
Kbt. 75. § (1) bekezdés a) pont	0,2%
Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pont	0,2%
Kbt. 75. § (2) bekezdés d) pont	0,1%
Kbt. 75. § (2) bekezdés f) pontja	0,1%
Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pont)	0,1%



Az eredménytelenség okait tekintve a közbeszerzések legjelentősebb hányadában az eredménytelenség oka a rendelkezésre álló anyagi fedezet hiánya volt (az eredménytelen eljárások 26,3 %-a), vagy az, hogy nem nyújtottak be egy ajánlatot vagy részvételi jelentkezést sem (az eredménytelen eljárások 24,7 %-a), illetve, hogy kizárólag érvénytelen ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtottak be (az eredménytelen eljárások 24,6 %-a).

A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerint az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el.

A fentiek előrebocsátásával megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatokban a 2022. évben a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi indok darabszám szerinti aránya az összes eredménytelenné nyilvánítási indokhoz viszonyítva: 0,2%, vagyis nagyon ritkán fordul elő, hogy az ajánlatkérő ebből az okból eredménytelenné nyilvánítsa az eljárást.

2.2.3. Hirdetményellenőrzés, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jogalapjának ellenőrzése (KH)

A Közbeszerzési Hatóság által – a **hirdetményellenőrzési tevékenységével összefüggésben** - kibocsátott hiánypótlási felhívások száma évek óta kiemelkedően magas (2021-ben 27 171 db, 2022-ben 27 928 db), ennek is köszönhető, hogy az ajánlatkérők a hiánypótlási felhívásban jelzett problémákat rendszerint orvosolják. Az előzetes kontroll számos jogsértést, illetőleg a közbeszerzési eljárás lefolytatására alkalmatlan hirdetmény közzétételét akadályozza meg,

jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Hatóság elnöke ezért csak abban az esetben kezdeményez, hogy az ajánlatkérők a hiánypótlási felhívás ellenére nem orvosolják a hirdetmény jogsértő tartalmát.

A hiánypótláson átesett, de továbbra is jogsértő tartalmú hirdetményekkel kapcsolatosan a Közbeszerzési Hatóság elnökéhez jelzés (szignalizáció) érkezik, melynek eredményeként az elnöknek jogorvoslat kezdeményezési joga van a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt. 2021-ben 46 db hirdetmény esetében került sor szignalizációra, melynek nyomán 28 jogorvoslati eljárás indult.⁴⁵ A 2022. évben a Közbeszerzési Hatóság 31 db hirdetmény esetében élt szignalizációs jogával, ez alapján 15 db jogorvoslati eljárás indult, 6 esetben a vizsgálat még folyamatban van, 10 esetben pedig nem került sor jogorvoslati eljárás kezdeményezésére. További 1 esetben a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendeletben foglalt szignalizációs jogalapokon túli, hirdetmény-ellenőrzés során észlelt, vélelmezett jogsértés jelzésére került sor.

2022. év során az ajánlatkérők **208 alkalommal** tájékoztatták a Közbeszerzési Hatóság elnökét a Kbt. 103. § (1) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítése körében **a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről**. A Közbeszerzési Hatóság elnöke részére megküldött tájékoztatások tartalma általánosságban kielégíti a törvény által előírt követelményeket, azonban nagy számban kerül sor hiánypótlási felhívás kibocsátására. A hiánypótlási felhívásban foglaltakat az ajánlatkérők általában maradéktalanul, határidőre teljesítik. 2022-ben **27 alkalommal** került sor arra, hogy a hiánypótlási felhívás kibocsátása után, a választott jogalap fennállásának kétsége miatt, az ajánlatkérők az ajánlattételi felhívást **jogszerűen visszavonták**. A Hatóság elnöke a 2022. évben 3 hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezést nyújtott be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz, az ajánlatkérők hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásai ellen. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások darabszámára vonatkozó statisztikai kimutatás jól szemlélteti, hogy a törvényességi ellenőrzés bevezetésének hatására évről évre drasztikusan csökken a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások száma. (Ez a szám 2021-ben 260 db, míg 2014-ben 3626 db volt.)

2.2.4 Öntisztázás (KH)

2021-ben 17 megbízhatóság megállapítására irányuló kérelmet nyújtottak be a Közbeszerzési Hatósághoz, ebből nyolc esetben került sor a kérelem elutasítására, és kilenc esetben a kérelem elfogadására.⁴⁶ (Az öntisztázási kérelmet elutasító határozatok nem kerülnek közzétételre.)

A 2022. évben a Hatósághoz beérkezett és elbírált kérelmek mennyisége (db): 2022-ben 10 kérelem érkezett a Közbeszerzési Hatósághoz.

A 2022. évben beérkezett és elbírált kérelmek megoszlása a kizáró okot megalapozó jogszabályhely alapján:

- 6 kérelem érkezett a Közbeszerzési Hatósághoz versenyjogsértéssel összefüggésben [62. § (1) n)],
- 2 kérelem hamis adatszolgáltatás miatt [62. § (1) h)],
- 1 kérelem bűncselekmény elkövetésével [62. § (1) a)],

⁴⁵ https://kozbeszerzes.hu/media/documents/KH_Eves_Beszamolo_2021.pdf

⁴⁶ https://kozbeszerzes.hu/media/documents/KH_Eves_Beszamolo_2021.pdf

- 1 kérelem pedig környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket [63. § (1) bekezdés a)] súlyos megszegésével összefüggésben.

A 2022. évben beérkezett és elbírált kérelmek megoszlása annak alapján, hogy a gazdasági szereplő a megbízhatóságát sikeresen vagy sikertelenül igazolta: A 2022. évben beérkezett 10 kérelemből 3 esetben a kérelem elutasítására, 4 esetben az eljárás megszüntetésére, 2 esetben a kérelem elfogadására, 1 esetben pedig áttételre került sor.

A 2022. évben beérkezett és elbírált kérelmek megoszlása annak alapján, hogy a kizáró ok hatálya alá tartozó gazdasági szereplő a megbízhatóságának bizonyítása érdekében a Kbt. 188. § (2) bekezdése szerinti mely körülmények fennállását nem igazolta:

- 3 elutasított kérelem vonatkozásában:
- 2 esetben: a kérelmező nem tudta megfelelően igazolni a Kbt. 188. § (2) bekezdés b) pontja szerinti feltételek fennállását;
- 1 esetben: pedig a kérelmező nem tudta megfelelően igazolni a Kbt. 188. § (2) bekezdés a) b) c) pontja szerinti feltételek fennállását.

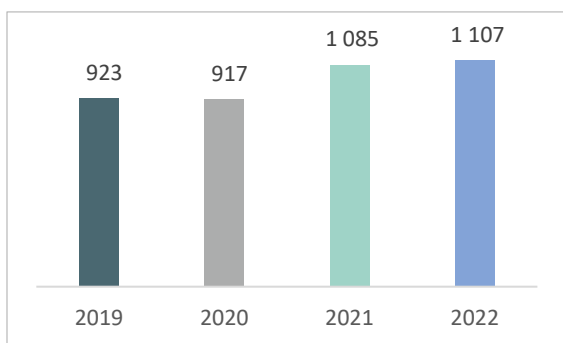
A 2022. évben a Hatósághoz beérkezett és elbírált kérelmek közül hány esetben kezdeményezett a gazdasági szereplő közigazgatási pert, valamint ezen esetek közül hány esetben állapította meg a bíróság a határozat megfelelőségét:

Az érintett gazdasági szereplők nem kezdeményeztek közigazgatási pert.

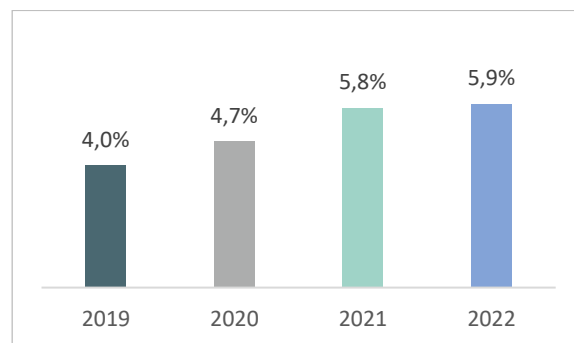
2.2.5 Keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek (Teljesítménymérési Keretrendszer)

Az alábbi ábrák a keretmegállapodás létrehozására irányuló közbeszerzések (részek) számát, valamint összes részhez viszonyított arányát mutatják be.

Keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások eljárásrészeinek darabszáma

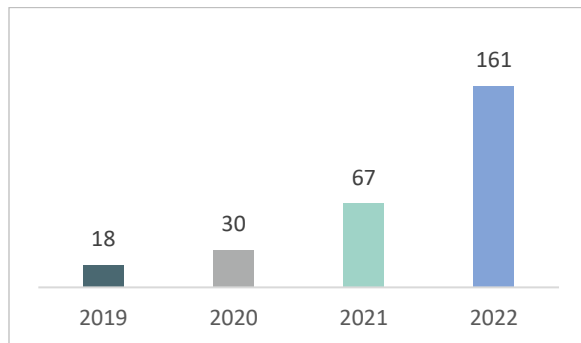


A keretmegállapodás megkötésére irányuló részek darabszáma / az összes rész darabszámával.

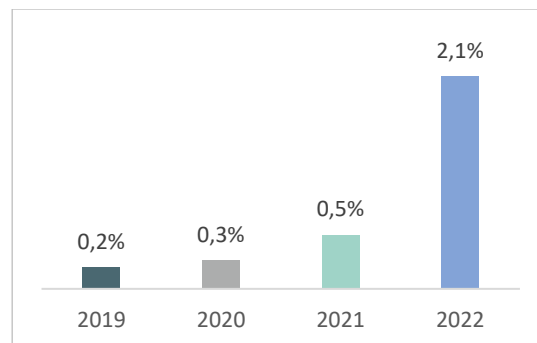


Az alábbi ábrák pedig a fentiekhez hasonlóan a dinamikus beszerzési rendszerek létrehozására irányuló eljárások adatait mutatják be évenkénti bontásban. Tekintettel a dinamikus beszerzési rendszerek jogi sajátosságaira, a bontás alapja az alábbi kimutatások esetében nem az eljárás eredményéről szóló tájékoztató, hanem az eljárást megindító felhívás közzétételének időpontja.

*Dinamikus beszerzési rendszer
létrehozására irányuló eljárások
darabszáma*

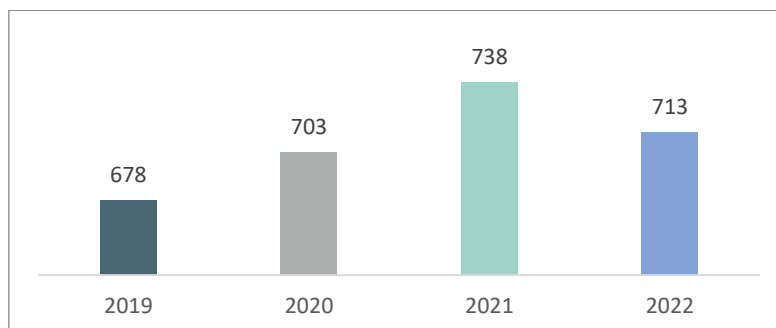


*Dinamikus beszerzési rendszer
létrehozására irányuló eljárások aránya*



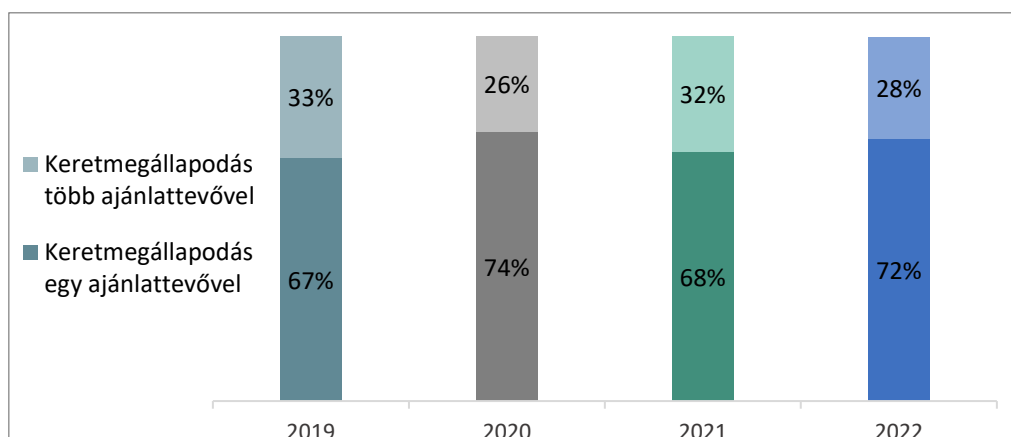
A Kbt. 133. § (1) bekezdése értelmében a keretmegállapodás nem köthető aránytalanul hosszú határozott időtartamra, amely a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltségének céljával ellentétes, a Kbt. 104. § (6) bekezdése szerint keretmegállapodás (nem közszolgáltató ajánlatkérők esetén) legfeljebb négy évre köthető, kivéve a kellően – különösen a keretmegállapodás tárgyára tekintettel – indokolt kivételes eseteket (közszolgáltató ajánlatkérők esetén csak a nyolc évnél hosszabb keretmegállapodást kell indokolni). Az alábbi ábra a vizsgált években megkötött keretmegállapodások napokban kifejezett átlagos időtartamát mutatja be. Az adatok alapján – kis kerekítéssel – az látszik, hogy a hazai ajánlatkérők jellemzően másfél-két éves időtartamú keretmegállapodásokat kötnek.

Keretmegállapodások átlagos időtartama napokban kifejezve



Az alábbi ábra a vizsgált években megkötött keretmegállapodásokat aszerint vizsgálja, hogy egy vagy egynél több szereplővel kerültek-e megkötésre. Látható, hogy a keretmegállapodások jelentős részét, kb. kétharmadát (2019, 2021), háromnegyedét (2020, 2022) egy gazdasági szereplővel kötik meg az ajánlatkérők. (Ez az adat nem azt mutatja, hogy ezekben az esetekben csak egy ajánlat érkezett, hanem azt, hogy az ajánlatkérő – egy vagy több ajánlattevőből – csak egy nyertest hirdetett ki, amellyel keretmegállapodást kötött. Az alábbi ábra tehát a Kbt. 105. § (1) és (2) bekezdése szerinti eltérő keretmegállapodás típusok mennyisége közötti arányt fejezi ki, ami nem tévesztendő össze az „egyajánlattevős” szerződések arányára vonatkozó, korábban szereplő adattal.)

Keretmegállapodások darabszám szerinti aránya aszerint, hogy egy vagy egynél több szereplővel kerültek-e megkötésre



2.2.6. Előzetes piaci konzultációk (Teljesítménymérési Keretrendszer)

A 2022. évben 932 db lezárt előzetes piaci konzultációra került sor, az előzetes piaci konzultációk során beérkezett észrevételek összesített száma 954 db, és az egy előzetes piaci konzultációban érkezett észrevételek átlagos száma 1 db.

2.2.7. Ellenőrzött szerződésekkel összefüggésben más szerv eljárása kezdeményezésének gyakorisága (KH, IH-k, KFF, EUTAF)

2.2.7.1. Közbeszerzési Hatóság

*A 2022. évben a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése körében lefolytatott (lezárt) ellenőrzések mennyisége: 2022-ben elrendelt szerződés-ellenőrzési eljárások száma: **91 db**.*

Ez a szám magában foglalja a 2022-ben indult és 2022-ben lezárult, valamint a 2022-ben indult, és 2023-ban lezárult vagy még folyamatban lévő szerződés-ellenőrzési eljárásokat. Nem tartalmazza azonban a 2021-ben elrendelt, de 2022-ben lezárult szerződés-ellenőrzési eljárásokat. Továbbá nem tartalmazza a Kbt. 187. § (3) bekezdés szerint indított vizsgálatokat, melyekben nem indult szerződés-ellenőrzési eljárás.

Az ellenőrzések megoszlása a terv szerinti, más szerv bejelentése, közérdekű bejelentés, hirdetményellenőrzési szignalizáció stb. alapján történő megindítás szerint: A fenti szerződés-ellenőrzési eljárások megoszlása a megindítás oka alapján az alábbiak szerint alakult:

- Közérdekű bejelentés: **17 db**
- Éves ellenőrzési terv: **72 db**
- Jogszabályban feljogosított szerv/személy: **1 db**
- Közbeszerzési Anonim Chat (KAC) alapján: **1 db**

A Közbeszerzési Hatóság által 2022. évben más szerv eljárásának kezdeményezése (pl. büntető feljelentés, GVH panasz vagy bejelentés) különösen az összeférhetetlenségi, vagy korrupciós magatartások szempontjából releváns témákban, a kezdeményezés megoszlása az alapügy

forrás szerint (pl. jogorvoslati eljárásból, közérdekű bejelentésből, szerződés ellenőrzésből fakadóan stb.):

A Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrzési tevékenységével összefüggésben 2022. évben:

- **15** esetben tett **büntető feljelentést**, melyek közül **8** esetben lett **korruptciós büntett gyanúja** megjelölve. A 15 db büntető feljelentés közül 6 db szerződés-ellenőrzési eljárásban, illetve 9 db szerződés-ellenőrzési eljárás lefolytatását nem igénylő egyéb (Kbt. 187. § (3) bekezdés) vizsgálatban keletkezett.
- **5** esetben kezdeményezett törvényességi felügyeleti eljárást a Cégbíróság előtt. Az 5 db törvényességi felügyeleti eljárás közül 2 db szerződés-ellenőrzési eljárásban, illetve 3 db szerződés-ellenőrzési eljárás lefolytatását nem igénylő egyéb (Kbt. 187. § (3) bekezdés) vizsgálatban keletkezett.

A Hatóság hirdetmény-ellenőrzési tevékenységével összefüggésben 2022. évben:⁴⁷

- **1** esetben élt jelzéssel a GVH felé, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) 11. § (1) bekezdésében foglaltak vélelmezett megsértése miatt. Az alapügy „forrása” *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 rendeletben (továbbiakban: Hirdetményminta rendelet) foglalt szignalizációs jogalapokon túli, hirdetmény-ellenőrzés során észlelt, vélelmezett jogsértés jelzése.
- További **1** esetben kezdeményezett eljárást a Közbeszerzési Hatóság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 26. § (2) bek. b) pontja szerint, a nyomozó hatóság eljárásának **törvényességi ellenőrzése** iránt. Az alapügy „forrása” a Hatóság **2021. évben észlelt**, a Hirdetményminta rendeletben foglalt szignalizációs jogalapokon túli, vélelmezett jogsértés jelzése. (2021-ről 2022-re átnyúló eset).

A Közbeszerzési Döntőbizottság tevékenységével összefüggésben:

- A Közbeszerzési Döntőbizottság 2022. évben **3** esetben élt szignalizációval a Gazdasági Versenyhivatal felé, melyek eredménye jelenleg még nem ismert.

2.2.7.2. Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

2022. évben EUTAF-hoz érkezett közérdekű bejelentések száma: 11 db

A közérdekű bejelentések közül a közbeszerzési értelemben vett összeférhetetlenség kérdésével vagy korrupciós jellegű magatartásokkal kapcsolatos bejelentések száma: 1 db

Az EUTAF által 2022. évben más szerv eljárásának kezdeményezése (pl. büntető feljelentés, GVH panasz vagy bejelentés) különösen az összeférhetetlenségi, vagy korrupciós magatartások szempontjából releváns témákban: 4 db büntető feljelentés, ebből 1 db közbeszerzéssel összefüggésben *(A tervezői költségbeclés különböző változatain szereplő aláírások eltérnek, mely eltér a készítő személy egyéb dokumentumon szereplő aláírásától is; a projekt keretében*

⁴⁷ Megjegyzendő, hogy a hirdetmény-ellenőrzési tevékenység a hirdetményben foglalt tartalom közbeszerzési jogszabályoknak történő megfeleléségi ellenőrzésére korlátozódik, ezért nem jellemző az összeférhetetlenséghez vagy korrupciós magatartáshoz kapcsolódóan „más szerv” megkeresése.

lefolytatott közbeszerzési eljárásban a nyertes ajánlat árazott költségvetése és a tervezői költségbebecslés árazott költségvetése lényegében teljesen megegyezik; a nem nyertes ajánlatok közötti nagyfokú formai egyezőségek, illetve hasonlóságok vannak; valamint az ajánlatokat tartalmazó borítékok azonos helyen, időben és – legalább részben – feltételezhetően azonos személy által kerültek postára adásra. Mindezek a körülmények megalapozhatják a Btk. 396. § a) és c) pontjaiban, valamint a Btk. 345. §-ában meghatározott bűncselekmények elkövetésének a tényét.)

A kezdeményezések megoszlása az alapügy forrás szerint (pl. közérdekű bejelentésből, ellenőrzésből fakadóan stb.): az EUTAF-hoz érkezett 11 db közérdekű bejelentés mindegyike áttételre került a hatáskörrel rendelkező szervezethez, a 4 db büntető feljelentés mindegyike saját ellenőrzésből fakadóan történt.

2.2.7.3. Irányító Hatóságok

A fejlesztéspolitikai irányító hatóságok 2022. évben az alábbiak szerint kezdeményezték más szerv/hatóság eljárását az összeférhetetlenségi, vagy korrupciós magatartások szempontjából releváns témákban:

Irányító Hatóság megnevezése	2022. évben más szerv eljárásának kezdeményezése (pl. büntető feljelentés, GVH panasz vagy bejelentés)	Más szerv eljárás kezdeményezésének megoszlása az alapügy forrás szerint (pl. szabálytalansági eljárásból, közérdekű bejelentésből, projekt ellenőrzésből fakadóan stb.)
GINOP IH	büntető feljelentés	szerződésmódosítási kérelem elbírálása során, ezt követően pedig a szabálytalansági eljárás során megállapításra került, hogy szabálytalanság történt a projekttel kapcsolatban
GINOP IH	büntető feljelentés	záró elszámolás vizsgálata során, ezt követően pedig a szabálytalansági eljárás során megállapításra került, hogy szabálytalanság történt a projekttel kapcsolatban
EFOP és RSZTOP IH	Büntető feljelentés	Az IH a szabálytalansági eljárás jogkövetkezményeként a támogatási szerződéstől elállt. Az Egyesület a megadott határidőn belül a követelést nem teljesítette.
EFOP és RSZTOP IH	Büntető feljelentés	Az IH a szabálytalansági eljárás jogkövetkezményeként a támogatási szerződéstől elállt. Az Egyesület a megadott határidőn belül a követelést nem teljesítette.

EFOP és RSZTOP IH	Büntető feljelentés	Az IH a szabálytalansági eljárás jogkövetkezményeként a TÁMOP-1.4.1-12/1-2013-0028 sz. projekt vonatkozásában a támogatói okiratot visszavonta, az EFOP-1.3.5-16-2016-00970 sz. projekt vonatkozásában a támogatási szerződéstől elállt. Az Alapítvány a megadott határidőn belül a követelést nem teljesítette.
EFOP és RSZTOP IH	Büntető feljelentés	Az IH a szabálytalansági eljárás jogkövetkezményeként a támogatási szerződéstől elállt. Az Egyesület a megadott határidőn belül a követelést nem teljesítette.
EFOP és RSZTOP IH	Büntető feljelentés	Az IH az ellenőrzési tevékenysége során megállapította, hogy a projekt érdekében megvásárolt ingatlan vélhetően túlárzott.
EFOP és RSZTOP IH	Közbeszerzési Döntőbizottság	Közbeszerzés utóellenőrzése során felmerült közbeszerzési jogsértés.
KEHOP- IKOP HÁT	EMMI-től 2022. január 26-án további intézkedés céljából az ITM Kötőtpályás Projektek Főosztályához áttett, Márkó község lakosságának a GSM-R bázisállomás áthelyeztetése iránt petíciójához kapcsolódó közérdekű bejelentése	Közérdekű bejelentésből fakadó, EMMI által áttett feladat
KEHOP- IKOP HÁT	n. r.	Szabálytalansági eljárás
TOP IH	2022. 01.12-én büntető feljelentés megtételére került sor a NAM Közép-Magyarországi Bűnügyi Igazgatóságán.	szabálytalansági eljárás
TOP IH	2022. 01.12-én büntető feljelentés megtételére került sor a NAM Közép-Magyarországi Bűnügyi Igazgatóságán.	szabálytalansági eljárás
TOP IH	2022. 01.12-én büntető feljelentés megtételére került sor a NAM Közép-Magyarországi Bűnügyi Igazgatóságán.	szabálytalansági eljárás
TOP IH	2022.05.03-án büntető feljelentés megtételére került sor a Dabasi Járási Ügyészségen.	követeléskezelési eljárás során történt ellenőrzés során
TOP IH	2022.09.19-én büntető feljelentés megtételére került sor a Balassagyarmati Járási Ügyészségen.	szabálytalansági eljárás

TOP IH	2022.10.03-án büntető feljelentés megtételére került sor a Mohácsi Járási Ügyészségen.	szabálytalansági eljárás
TOP IH	2022.10.03-án büntető feljelentés megtételére került sor a Siklói Járási Ügyészségen.	szabálytalansági eljárás
TOP IH	2022.10.03-án büntető feljelentés megtételére került sor az Ózdi Járási Ügyészségen.	szabálytalansági eljárás
TOP IH	Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás	szabálytalansági eljárás

2.2.8. Közérdekű bejelentések (Teljesítménymérési Keretrendszer, KH anonim chat, IH-k Anti-Lop)

A Közbeszerzési Hatósághoz beérkezett közérdekű bejelentések, valamint a közérdekű bejelentések vizsgálata nyomán a tárgyévben előterjesztett jogorvoslati kezdeményezések száma az alábbiak szerint alakult.

Év	Beérkezett közérdekű bejelentések (db)	Jogorvoslati kezdeményezések
2019	95	27
2020	88	24
2021	85	15
2022	89	28

Megjegyzendő, hogy a jogorvoslati kezdeményezések száma nem azonos a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt a kezdeményezések alapján indult jogorvoslati eljárások számával, a Döntőbizottság ugyanis egy adott kezdeményezés alapján számos esetben több eljárást folytat le párhuzamosan.

A Közbeszerzési Hatóság 2020-ban Közbeszerzési Anonim Chat (KAC) néven információs csatornát indított el, amely lehetőséget biztosít arra, hogy a szervezet munkatársaival bárki, név nélkül osszon meg információkat vélt vagy valós közbeszerzési jogsértések tekintetében. A Közbeszerzési Anonim Chat (KAC) anonim felhasználókon keresztül hivatott biztosítani olyan információk megszerzését, melyek alapján a Közbeszerzési Hatóság általános képet kaphat a közbeszerzések piacán jelen lévő visszasságokról, közbeszerzési jogsértésekről. A chat-szolgáltatás célja az anonimitás biztosítása nélkül nem képes megvalósulni. Ezzel szemben a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 2/A. § (3) bekezdése alapján, a közérdekű bejelentés vizsgálatához elengedhetetlen a bejelentő személyének azonosítása. Tekintettel arra, hogy KAC kifejezetten a bejelentők azonosításának mellőzésével működik, **a Közbeszerzési Hatóság sem értékeli és kezeli közérdekű bejelentésként az ott kapott információkat.**

2022. évben KAC információs csatornán érkezett bejelentések mennyisége: 19 db.

A 2022. évben KAC-on érkezett bejelentések közül a közbeszerzési értelemben vett összeférhetetlenség kérdésével, vagy korrupciós jellegű magatartásokkal kapcsolatos

bejelentések mennyisége vagy más releváns adatai, jellege: A verseny torzítására alkalmas cselekményekkel összefüggő bejelentések száma 2022-ben 5 db volt.

A fejlesztéspolitikai irányító hatóságokhoz érkezett közérdekű bejelentések mennyiségét az alábbi táblázat tartalmazza:

Irányító megnevezése	Hatóság	2022. évben beérkezett közérdekű bejelentések mennyisége	2022. évben a közbeszerzési értelemben vett összeférhetetlenség kérdéssel, vagy korrupciós jellegű magatartásokkal kapcsolatos bejelentések mennyisége
GINOP IH		30	1
EFOP és RSZTOP IH		0	0
KEHOP-IKOP HÁT		1	0
TOP IH		6	3

2.2.9 Jogorvoslatok, jogorvoslati díjak, bírságok alakulása, jogorvoslati döntések összeférhetetlenség, transzparencia, verseny tisztaságának megsértése kapcsán (KH, Teljesítménymérési Keretrendszer)

Az adott évben megindított jogorvoslatok számát és azok egyes szempontok szerinti megoszlását mutatja az alábbi táblázat.

	2019.	2020.	2021.	2022.
KDB Jogorvoslati eljárások száma	570	560	557	534*
Hivatalból	359	272	334	293
Kérelemre	211	288	223	241

A Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti, a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) hivatalból indított eljárásának kezdeményezésére jogosult szervek/személyekre vonatkozó statisztika:

Hivatalból eljárást kezdeményezők	2019.	2020.	2021.	2022.
Közbeszerzési Hatóság Elnöke	82	117	123	143
Egyéb hivatalbóli kezdeményezők	277	155	211	150
Egyéb hivatalbóli eljárást kezdeményezők megoszlása				
Pénzügyminisztérium	26	47	116	27
Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)	74	-	-	1
Miniszterelnökség	15	-	1	109
Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft.	2	5	6	2
Emberi Erőforrások Minisztériuma	122	69	43	3

Agrárminisztérium (Vidékfejlesztési Program Irányító Hatóság)	18	21	39	1
Közbeszerzésekért felelős miniszter	-	-	-	6
Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	-	-	-	1
Innovációs és Technológiai Minisztérium	17	8	5	-
Miniszterelnökséget vezető miniszter	-	-	1	-
Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF)	-	3	-	-
Állami Számvevőszék (ÁSZ)	2	2	-	-

	2019.	2020.	2021.	2022.
Érdemi döntés	396	418	370	306*
Nem érdemi döntés	174	142	187	145*
Elmarasztaló jogorvoslati döntések	341	306	283	241

* A Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatása szerint a 2022. évi statisztikai adatok a 2023. január 10-ei állapot szerint kerültek megadásra, amely időpontban a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt a 2022. évről 83 jogorvoslati eljárás volt még folyamatban, ezért 2022. évben az érdemi és nem érdemi döntések összege alacsonyabb, mint a 2022. évi összes jogorvoslati eljárás darabszáma (csillaggal jelölve).

Kifejezetten az összeférhetetlenséggel összefüggő közbeszerzési jogorvoslati eljárások száma csekély mértékű Magyarországon. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozataiban, a Kbt. 25. §-a vonatkozásában megállapított jogsértések 2018. évben 1 esetben, 2019. évben 5, 2020. évben 7, 2021. évben 6, 2022. évben 2 esetben fordultak elő.

2022-ben a két érintett ügy a D.267/2022. és D.385/2022. számú jogorvoslatok voltak. Az eljárások főbb adatai:

	D.267/2022.	D.385/2022.
Ajánlatkérő	Jászládány Nagyközség Önkormányzata	Tata Város Önkormányzata
A beszerzés tárgya	Komplex telepprogram Jászládányon II. – lakhatási feltételek fejlesztése (építési beruházás)	Tata „Kőfaragó-ház” eszközbeszerzése ME2 (árubeszerzés)
Jogorvoslati eljárást kezdeményező szerv	Miniszterelnökség (Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága)	Miniszterelnökség (Területfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkár által vezetett Irányító Hatóság)
A beszerzés becsült értéke	23.747.075.-Ft	22.384.468.-Ft

A közbeszerzési eljárás fajtája	Kbt. 112. § (1) bek. a) pont alapján a Kbt. 117. § szerinti eljárás	Kbt. 112. § (1) bek. b) pont szerinti nyílt eljárás
Támogatás forrása	Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program „Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal” EFOP-2.4.1-16-2017-00065	TOP-1.2.1-15 számú „Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés”
A kiszabott bírság összege	500.000,- Ft	500.000,- Ft

A fenti ügyeken kívül, a Kbt. alapelvei között szereplő 2. § (1), (2) és (3) bekezdéseinek megsértését 2022. évben 10 esetben állapította meg a Közbeszerzési Döntőbizottság.

A Kbt. 150. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre indult eljárásáért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, melynek mértéke a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 45/2015. (XI.2.) MvM rendelet alapján az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, koncessziós beszerzési eljárás, valamint tervpályázati eljárás esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 0,5%-a, de legalább 200 000 forint, legfeljebb 25 000 000 forint. A Kbt. számos esetben írja elő a megfizetett jogorvoslati díj részben vagy egészben történő visszatérítését [Kbt. 151. § (8)-(10) bekezdései]. Az alaptalan kérelem esetében a befizetett igazgatási szolgáltatási díj nem kerül visszatérítésre a kérelmező részére. Ez utóbbi szabály azt a célt szolgálja, hogy az érintetteket visszatartsa a jogorvoslati joguk visszaélészerű gyakorlásától.

A jogorvoslati bírságok alakulása:

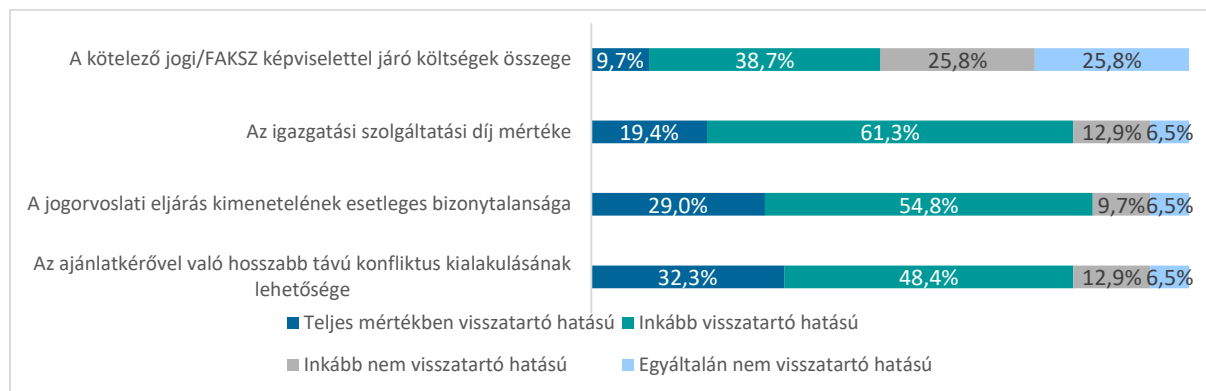
A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozataiban alkalmazott bírságolási gyakorlata a Kbt. 165. §-án alapul, amely kijelöli azokat a kereteket, amelynek figyelembevételével a Döntőbizottság dönt a bírság kiszabásáról, illetve annak mértékéről. A Kbt. meghatározza azokat az eseteket, amikor a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett köteles bírságot kiszabni, ezen túlmenően pedig a jogsértés súlyára, illetve az eset összes körülményét figyelembe véve dönt a bírság kiszabásáról. A hatályos közbeszerzési törvény a bírság mértékének meghatározását tekintve is részletes kereteket szab [Kbt. 165. § (4)-(5), (7)-(11) bekezdései], a Döntőbizottságnak tehát a bírság mértékére vonatkozó mérlegelési jogköre is e törvényi korlátok között mozoghat.

Megjegyzendő, hogy – a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – a hazai jogorvoslati díjak uniós viszonylatban nem tekinthetők magasnak, valamint mértékük teljes mértékben összhangban áll az Európai Bíróság (EUB) C-61/14. számú ügyben hozott ítéletében meghatározott mértékkel (nem haladja meg az érintett szerződés értékének 2%-át). A hivatkozott bírósági ítéletben az EUB utalt a jogorvoslati díjak mértéke és a gazdasági szereplőknek a szerződés teljesítésére vonatkozó képessége közötti korrelációra is.

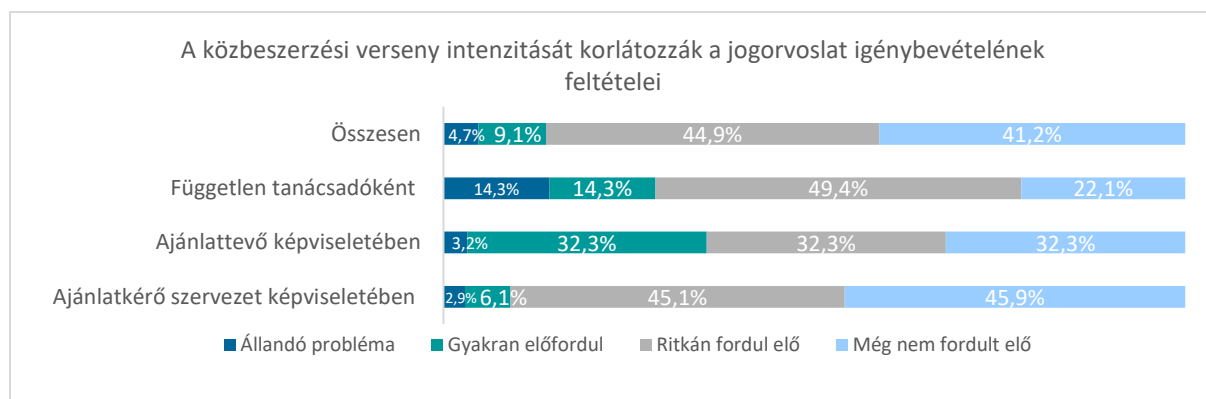
2.2.10. KKV-k tapasztalatai a közbeszerzési jogorvoslatokkal, jogorvoslati díjakkal kapcsolatban (Teljesítménymérési Keretrendszer)

A Teljesítménymérési Keretrendszerben kitöltött, a közbeszerzések hatékonyságát vizsgáló kérdőív eredményeit mutatják be az alábbi ábrák. A kérdőívet 570 anonim kitöltő töltötte ki, akik 66,1%- ajánlatkérő, 5,4%-a ajánlattevő, 13,5%-a független tanácsadó, 14,9%-a „egyik sem” kategóriába sorolta magát.

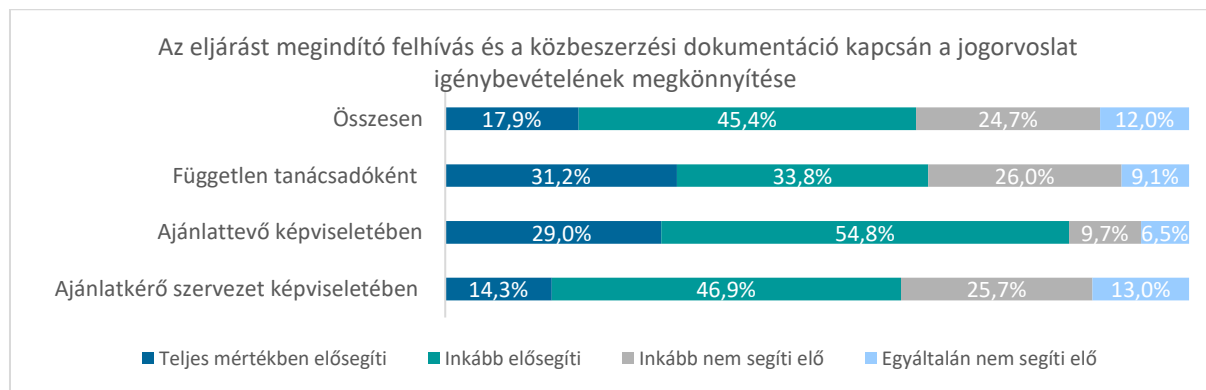
„Amennyiben úgy látja, hogy a közbeszerzésben jogsértés történt, mi az Ön véleménye az alábbi állításokról a jogorvoslati eljárás igénybevételével kapcsolatban?”

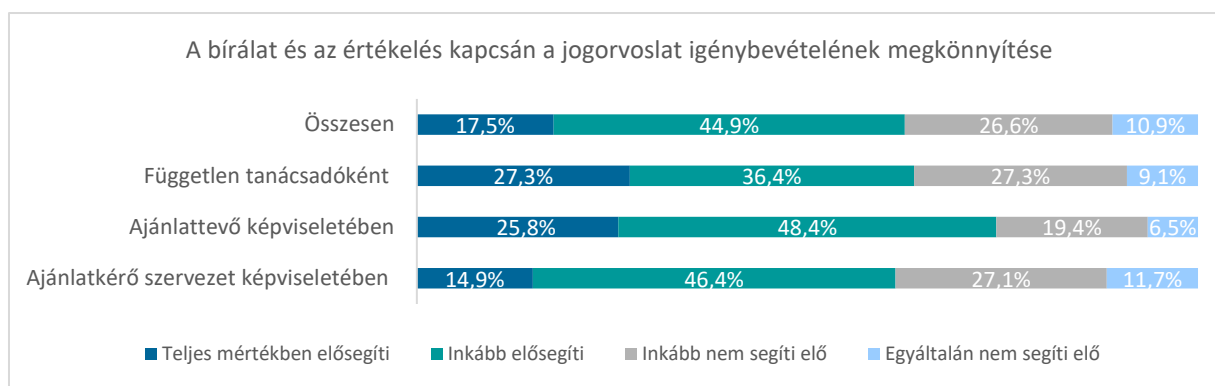


„A Véleménye szerint mennyire gyakori előfordulásuk az alábbi állításokban foglaltak?”
kérdésre adott válasz:



„A Véleménye szerint az alábbi megállapításokban foglaltak mennyire segítenék elő a verseny intenzitását és a közbeszerzésekben való ajánlattételi hajlandóságot?” kérdésre adott válasz:





2.2.11 Versenykorlátozó magatartások, közbeszerzési kartellek (GVH, Teljesítménymérési Keretrendszer)

A GVH-hoz érkezett közérdekű bejelentések mennyisége és/vagy tendenciája, illetve az összeférhetetlenségi, vagy korrupciós magatartások szempontjából releváns adataik vagy jellegük: Nem érkezett ilyen jelzés a Gazdasági Versenyhivatalhoz.

A GVH-hoz közbeszerzési eljárásban észlelt versenykorlátozó magatartásra vonatkozó panasz vagy bejelentés (vagy piaci jelzés) mennyisége az ajánlatkérők részéről:

Év	Beérkezett jelzések száma	
	Panasz	Bejelentés
2016	9	5
2017	10	8
2018	11	7
2019	11	5
2020	8	3
2021	13	4
2022	8	7

A beérkezett közérdekű bejelentések, panaszok, bejelentések, piaci jelzések alapján, továbbá ettől eltérő információforrások alapján megindított vizsgálatok vagy versenyfelügyeleti eljárások közbeszerzési versenykorlátozó magatartásokkal kapcsolatban, a megindított eljárások megoszlása az információ fentiek szerinti forrása szerint:

A 2016-2022 közötti időszakban összesen 7 db versenyfelügyeleti eljárás indult, a 7 db versenyfelügyeleti eljárás forrása 2 db panasz és 7 db bejelentés volt.

Közbeszerzési versenykorlátozó magatartásokkal kapcsolatban lezárt versenyfelügyeleti eljárások mennyisége, elmarasztalások aránya az eljárásokban szintén a megindításra okot adó információ forrása szerint:

Év	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Össze- sen
Lezárt versenykorlátozó megállapodásból közbeszerzési kartell	3	0	2	3	0	4	2	15

A GVH-hoz közbeszerzési eljárásban észlelt versenykorlátozó magatartásra vonatkozó red flag (piaci jelzés) bejelentés mennyisége a KFF részéről:

2022. évben – a KFF HÁT részéről az általa ellenőrzött közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben – információk/adatok továbbítására az alábbiak szerint került sor (2022. januárjában értelemszerűen 2021. év decemberre vonatkozó adatok kerültek átadásra, míg 2022. év decemberére vonatkozó adatok 2023. januárjában kerültek továbbításra):

Ssz.	Kiküldés dátuma	Gyanúval érintett, KFF által ellenőrzött közbeszerzési eljárások száma (db), egy eljárás több részben is érintett lehet:
1.	2022.01.11	8
2.	2022.02.17	13
3.	2022.03.08	18
4.	2022.04.12	10
5.	2022.05.17	8
6.	2022.06.09.	14
7.	2022.07.07.	6
8.	2022.08.02.	13
9.	2022.09.09.	5
10.	2022.10.10.	16
11.	2022.11.07.	5
12.	2022.12.13.	10
Összesen:		126

A KFF HÁT által havonta átadásra kerülő piaci jelzések nyomán indításra kerülő panaszos eljárásokról a GVH – elektronikus úton – küld tájékoztatást a KFF HÁT részére.

A KFF HÁT piaci jelzései nyomán indított, versenyfelügyeleti eljárásnak nem minősülő panaszos eljárás eredményéről, azaz annak lezárásáról vagy adott esetben az az alapján megindításra került versenyfelügyeleti eljárásról a GVH a KFF HÁT részére (ugyancsak) tájékoztatást küld.

2022. évben KFF HÁT red flag alapján indított panaszos eljárás

- 15 db ellenőrzött közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódott,
- 7 db közbeszerzési eljárással összefüggésben a GVH vizsgálata jelenleg is folyamatban van,
- 8 db közbeszerzési eljárás tekintetében a GVH eljárása lezárásra került.

2.2.12. Bűnügyi adatok PIF bcs.-kről, közbeszerzési korrupciós bcs.-kről

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 50. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a Korrupcióellenes Munkacsoport feladata a meglévő korrupcióellenes intézkedések vizsgálata, és javaslatok kidolgozása

- az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (2) bekezdése szerinti korrupt gyakorlatok,
- az Egyesült Nemzetek Szövetsége Korruptió elleni Egyezményének III. Fejezetében foglalt bűncselekmények,
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. Fejezetében foglalt bűncselekmények, valamint egyéb gyakorlatok - így különösen a nepotizmus, a favoritizmus vagy az állami és a magánszektor közötti forgóajtó-jelenség -

felderítésével, kivizsgálásával, üldözésével és szankcionálásával kapcsolatban.

A közbeszerzési rendszer és az egyes közbeszerzési eljárások vonatkozásában releváns korrupciós bűncselekmények

A közbeszerzéseket érintő korrupciós cselekmények vonatkozásában a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) önálló törvényi tényállást nem tartalmaz, azok a törvény XXVII. Fejezete szerinti korrupciós bűncselekmények különböző törvényi tényállásaiban öltenek testet.

A közbeszerzési rendszert érintő korrupciós cselekmények vonatkozásában ugyanakkor kizárólag azokat a Btk. által nevesített bűncselekményeket tartjuk relevánsnak, amelyek egy közbeszerzési eljárás eredményének közvetlen vagy közvetett befolyásolására alkalmasak.

Ennek megfelelően a vesztegetés (290. §), vesztegetés elfogadása (291. §), hivatali vesztegetés (293. §), hivatali vesztegetés elfogadása (294. §) bűncselekmények mindegyike alkalmas arra, hogy egy közbeszerzési eljárás eredményét akár közvetlenül, akár közvetve befolyásolja.

A vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (295. §), valamint a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (296. §) közvetlenül nem alkalmas arra, hogy egy közbeszerzési eljárás eredményét befolyásolja, hiszen a közbeszerzési eljárás nem bírósági vagy hatósági eljárás. Közvetve ugyanakkor érdemben is hatással lehet a közbeszerzési eljárásra, amennyiben az ilyen bűncselekményeket pl. a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásával, vagy a közbeszerzési eljárást illetve az annak eredményeként megkötött szerződés teljesítését ellenőrző szerv hatósági eljárásával összefüggésben követik el.

A korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (300. §) bűncselekménye ugyan nem alkalmas arra, hogy egy közbeszerzési eljárás lefolytatását közvetlenül befolyásolja, ugyanakkor más, egy eljárás eredményére akár közvetlen hatást is gyakorolni képes korrupciós bűncselekmény (pl. vesztegetés, vesztegetés elfogadása) elkövetőjét adott esetben ösztönözheti is bűncselekménye elkövetésére az a tudat, hogy cselekménye nem jut a hatóságok tudomására. Megjegyzendő továbbá, hogy egy közbeszerzési eljárásban ajánlatkérőként részt vevő szervezetek szervezeti integritása vonatkozásában is indikátorként szolgálhat.

A befolyás vásárlása (298. §) és a befolyással üzérkedés (299. §) bűncselekményeit természetesen közbeszerzési eljárások vonatkozásában is el lehet követni, de ezen törvényi tényállások megvalósulásának nem előfeltétele, hogy a hivatalos személy befolyásolását megkíséreljék vagy a befolyásolás ténylegesen megvalósuljon. Ennek megfelelően – mivel a közbeszerzési eljárás eredményére ezeknek a bűncselekményeknek önmagukban se közvetlen,

se közvetett hatása nincs – ezen bűncselekményeket nem tartjuk relevánsnak **a közbeszerzési rendszert érintő** korrupciós gyakorlatok vizsgálata és elemzése vonatkozásában.

A fenti megközelítés egybevág a 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (2) bekezdésében meghatározottakkal. Az irányelv alkalmazásában ugyanis

- passzív vesztegetésnek minősül a hivatalos személy cselekménye, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a maga vagy harmadik személy javára bármilyen előnyt kér vagy elfogad, vagy ilyen előny ígérését elfogadja azért, hogy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit; míg
- aktív vesztegetésnek minősül bármely személy cselekménye, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a hivatalos személynek vagy rá tekintettel harmadik személynek bármilyen előnyt ígér, felajánl vagy ad azért, hogy a hivatalos személy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.

Az irányelv értelmezésének tehát a vesztegetés, vesztegetés elfogadása, hivatali vesztegetés, hivatali vesztegetés elfogadása bűncselekmények feleltethetők meg.

A közbeszerzési rendszert érintő korrupciós gyakorlatok büntetőjogi vonatkozásainak elemzése körében tehát a

- vesztegetés (290. §),
- vesztegetés elfogadása (291. §),
- hivatali vesztegetés (293. §),
- hivatali vesztegetés elfogadása (294. §),
- vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (295. §), valamint
- vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (296. §)
- korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (300. §)

bűncselekményeit tartjuk relevánsnak.

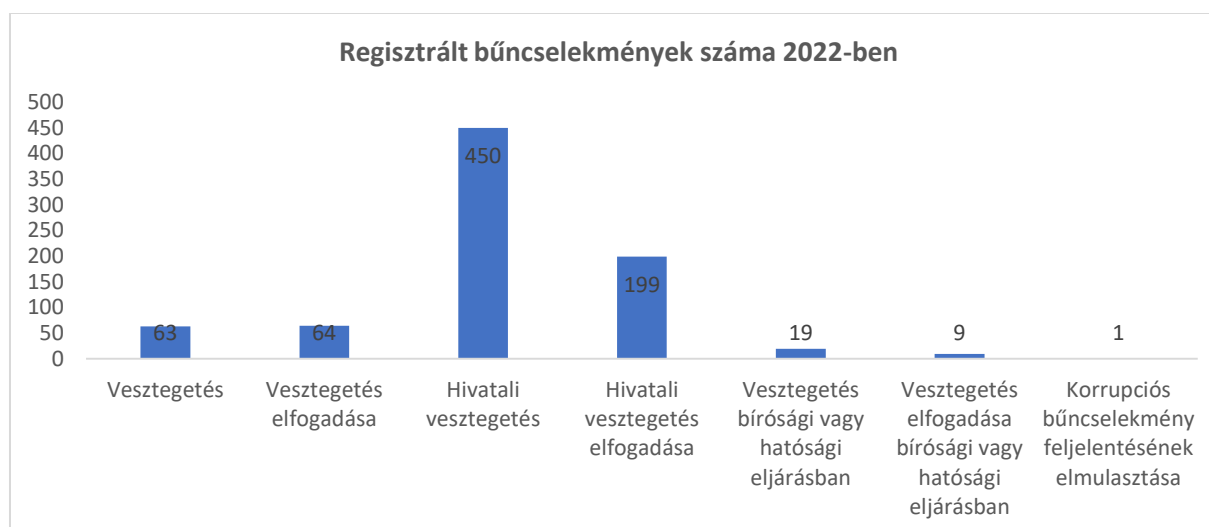
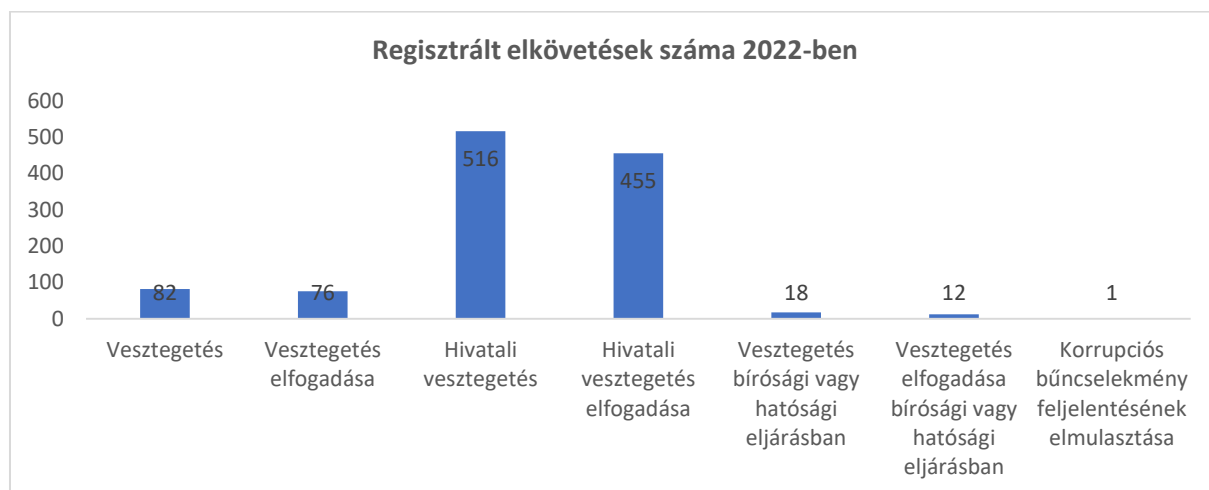
Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 62. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja szerinti, valamennyi közbeszerzési eljárásban kötelezően alkalmazandó kizáró ok formájában valamennyi, a Btk. XXVII. Fejezete szerinti korrupciós bűncselekmény elkövetését szankcionálja tekintet nélkül arra, hogy ezen bűncselekményeket közbeszerzési eljárásban követték-e el.

Az elérhető bűnügyi statisztikák

Az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztikai rendszerről, az adatgyűjtés és -feldolgozás részletes szabályairól szóló 12/2018. (VI. 7.) BM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztika (a továbbiakban: **ENyÜBS**) egységes elvek szerint gyűjti - ideértve az adatfelvétel tervezését, végrehajtását - a büntetőeljárások, a büntetőeljárások alapjául szolgáló cselekmények, az elkövetők és a sértettek statisztikai adatait. A rendszer a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és az ügyészség által indított és lefolytatott büntetőeljárások adatait tartalmazza, amely kiegészül a vádemelési

szakasz ügyészégi adataival. Ennek értelmében az ENyÜBS a feljelentéstől a vádemelésig vagy a büntetőeljárás egyéb befejezéséig (kivéve a jogerős ítéletet) követi nyomon az adott ügyet.

A bűnügyi statisztikai rendszer honlapján (bsr.bm.hu) elérhető, az előző fejezetben meghatározott, a közbeszerzési rendszer vonatkozásában relevánsnak tartott korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos, nyilvánosan elérhető bűnügyi statisztikák szerint 2022 évben országosan 1160 db ilyen bűncselekmény elkövetése miatt indult büntetőeljárás, míg a regisztrált bűncselekmények száma 805 db volt.



Hangsúlyozzuk, hogy a nyilvánosan elérhető hivatalos bűnügyi statisztikák nem tartalmazznak arra vonatkozó adatokat, hogy hány korrupciós bűncselekményt követtek el közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 163. § (1) bekezdése értelmében a Kúria a jogegységi határozatot, a jogegységi panasz eljárásban, valamint a jogorvoslat a törvényesség érdekében folytatott eljárásban hozott határozatát, az általa az ügy érdemében hozott és a hatályon kívül helyező határozatot, az ítéletábra az általa az ügy érdemében hozott határozatot, a törvényszék – ha a felülvizsgált közigazgatási határozatot egyfokú eljárásban hozták, és a bíróság határozata ellen nincs helye rendes jogorvoslatnak – az

által a közigazgatási perben az ügy érdemében hozott határozatot a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: **Gyűjtemény**) digitális formában közzéteszi. Bár a törvény nem sorolja fel, de a gyűjteményben a járásbírók döntései is elérhetőek.

A Gyűjtemény 2022-ben

- vesztegetés vonatkozásában 2 db
- vesztegetés elfogadása vonatkozásában 1 db
- hivatali vesztegetés vonatkozásában 6 db
- hivatali vesztegetés elfogadása vonatkozásában 6 db

különböző ügyben meghozott elsőfokú, bűnösséget megállapító ítéletet tartalmaz, amelyek vonatkozásában nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a vád tárgyává tett bűncselekményeket közbeszerzési eljárással összefüggésben követték volna el. Megjegyzendő, hogy a fenti ügyek között átfedések is vannak, azaz előfordulhat, hogy a különböző bűncselekmények elkövetésére ugyanazon ügyben került sor. Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban, vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban, illetve korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása bűncselekménye miatt indult büntetőeljárásban 2022-ben meghozott elsőfokú ítéletet a Gyűjtemény nem tartalmaz. A korábbi büntető törvénykönyv, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 250-255. §-a szerinti vesztegetés, valamint 255/B. § szerinti vesztegetés feljelentésének elmulasztása bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásban meghozott, a fenti felsorolásban figyelembe nem vett elsőfokú ítélet szintén nem található a Gyűjteményben.

A fenti bűncselekmények kapcsán az elsőfokú ítéletek száma 2020-21 években az alábbiak szerint alakult:

- vesztegetés vonatkozásában 11 db (ebből 1 felmentő ítélet)
- vesztegetés elfogadása vonatkozásában 10 db (ebből 1 felmentő ítélet)
- hivatali vesztegetés vonatkozásában 23 db (ebből 2 felmentő ítélet)
- hivatali vesztegetés elfogadása 11 db (ebből 1 felmentő)
- vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban 1 db felmentő

Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban, illetve korrupciós bűncselekmények feljelentésének elmulasztása bűncselekménye miatt indult büntetőeljárásban 2022-ben meghozott elsőfokú ítéletet a Gyűjtemény nem tartalmaz. A korábbi büntető törvénykönyv, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 250-254. §-a szerinti bűncselekmények vonatkozásában összesen 5 db, részben bűnösséget megállapító, részben felmentő ítélet található a Gyűjteményben, míg a 255. § szerinti vesztegetés és a 255/B. § szerinti vesztegetés feljelentésének elmulasztása bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásban meghozott elsőfokú ítélet nem található a Gyűjteményben.

A korrupciós bűncselekmények jellegéből adódó büntetőeljárési kihívásokból (pl. felderítés és bizonyítás nehézségei) adódóan az ilyen bűncselekmények vonatkozásában magas a látencia, így önmagukból a nyilvánosan elérhető bűnügyi statisztikákból és bírósági határozatokból a hazai közbeszerzési rendszer korrupcióval való érintettségét nem lehet megítélni. Egyetértve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: **OECD**) azon általános megállapításával, miszerint a közbeszerzések – országoktól függetlenül - a korrupciós kockázatokkal leginkább érintett kormányzati aktusok közé tartoznak, különös tekintettel a közbeszerzési piac méretére (Magyarországon összesen 4590,3 milliárd forint a Közbeszerzési Hatóság 2022-re vonatkozó gyorsjelentése alapján), a közbeszerzési eljárások komplexitására,

valamint a közszféra szereplői és a vállalkozások közti szoros interakcióra, fokozott figyelmet kell fordítani a közbeszerzések területén a korrupció elleni harcra és a korrupciós kockázatok csökkentésére.

2.2.13. Közbeszerzési Teljesítménymérési Keretrendszer eredményeinek felhasználása

A közbeszerzési helyzetkép keretében meg kell említeni a hazai közbeszerzési rendszerre vonatkozó teljesítménymérési keretrendszer (a továbbiakban: **Keretrendszer**) kialakítására vonatkozó kezdeményezést.

A Keretrendszer létrejötte és működése:

Magyarország Kormánya az 1425/2022. (IX. 5.) Korm. határozatában (a továbbiakban: **Korm. határozat**) döntött a Keretrendszer létrehozásáról és működtetéséről. A területfejlesztési miniszter a Keretrendszert a hazai közbeszerzések területén tevékenykedő, független nem kormányzati szervezetek (a továbbiakban: **Szervezet**) és független közbeszerzési szakértők bevonásával hozta létre és működteti.

A Keretrendszer célja:

A Keretrendszer által vizsgált területek a következő közbeszerzés-politikai célokhoz kapcsolódnak: a közbeszerzések szabályosságának, átláthatóságának és a jogorvoslatok hatékonyságának biztosítása, a korrupció megelőzése, a közbeszerzési eljárások hatékonyságának, gazdaságosságának növelése, az egyajánlatos közbeszerzési eljárások számának csökkentése és a verseny szintjének növelése, a közbeszerzésekkel foglalkozó, megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkező szakember-állomány meglétének biztosítása és a közbeszerzések gyakorlati alkalmazása a fenntarthatóság, a szociális célok, valamint a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzésekben való részvételének elősegítésére.

A Keretrendszernek ugyan nem kifejezett célja egyes konkrét közbeszerzési eljárások és korrupciós ügyek vizsgálata, azonban adott esetben a Keretrendszer keretében elvégzett, a közbeszerzési rendszer hatékonyságára és költséghatékonyságára vonatkozó kutatások, elemzések eredményeit a korrupció elleni küzdelem területén is hasznosítani lehet, így javasolt ezen kutatási, elemzési eredmények becsatornázása a Korrupcióellenes Munkacsoport tevékenységébe.

A Keretrendszer indikátorai és a felhasznált adatforrások

A Keretrendszer alapvetően az alábbi területek vizsgálatára fókuszál:

- Szabályosság
 - o Az eljárások jogi megfelelése
 - o A jogorvoslatok hatékonysága
 - o Átláthatóság
- Hatékonyság

- A közbeszerzési eljárások hatékonysága
- Költséghatékonyság, adminisztratív költségek
- A piac megfelelő működése, a közbeszerzésekhez való hozzáférés és a verseny erőssége
- Szerződés teljesítés hatékonysága
- A közbeszerzésekhez kapcsolódó szakmai kapacitások szintje
- Központi beszerző szervek működésének hatékonysága

A Munkacsoport közreműködésével meghatározásra kerültek azok az indikátorok, amelyek a fent említett egy/több területhez kapcsolódnak, és amelyek alapján a 2023. évi elemzést el kell majd végezni.

A Keretrendszerből származó, a Korrupcióellenes Munkacsoport éves jelentése szempontjából releváns adatok a fentiekben feltüntetésre kerültek.

3. Korrupciós és összeférhetlenségi kockázatok felmérése a közbeszerzési eljárás során⁴⁸

3.1. Előkészítés során

Megjegyzés: az alábbiakban ismertetésre kerülő lehetséges kockázatok elsősorban a vonatkozó útmutatók/közlemények/ítélet információin alapulnak, kiegészítve a munkacsoport tagjai által a hazai gyakorlat számára relevánsnak tartott esetkörökkel, azonban előfordulási gyakoriságukról empirikus adatok nem állnak rendelkezésre.

A fentiekben hivatkozott, nyilvánosan elérhető útmutatók/közlemények/ítélet az alábbiak:

- Európai Bizottság - COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató,
- Európai Bizottság - Európai Bizottság C(2019) 3452 útmutató melléklet,
- OECD – „Preventing corruption in public procurement”,
- Szegedi Ítéltábla Polgári Kollégium 1/2006. (XI. 30.) számú kollégiumi ajánlás

A lentiek esetleges előfordulása nem értelmezhető automatikusan oly módon, hogy a beszerzés csalással/korrupciós befolyással/összeférhetlenséggel érintett lenne.

Kockázat megnevezése	Kockázat rövid leírása	Kockázat gyanúját felvető tények leírása („red flag”)
1. Eltitkolt (fel nem tárt) összeférhetlenség ⁴⁹	<p>Az összeférhetlenség fogalmának jelentését l. a fenti 1. alfejezetben.</p> <p>Összeférhetlenség keletkezhet, ha például a szerződő szervezet egyik munkavállalójának (döntéshozójának, más személyes közreműködőjének) titkolt pénzügyi (vagy egyéb) érdekeltsége fűződik egy szerződéshez vagy szállítóhoz.</p> <p>Az ajánlatkérő szervnek vagy az ajánlatkérő szerv nevében eljáró közbeszerzési szolgáltatónak a közbeszerzési eljárás lefolytatásában részt</p>	<ul style="list-style-type: none">- egy bizonyos vállalkozó vagy beszállító megmagyarázhatatlan vagy szokatlan előnyben részesítése;- magas költségű, rossz minőségű munkák, stb. folyamatos elfogadása;- a szerződéskötésben részt vevő alkalmazott (vagy más személy) elmulasztja az összeférhetlenségi nyilatkozat kitöltését vagy benyújtását;- úgy tűnik, hogy a szerződéskötésben résztvevő alkalmazott „mellékes” üzleti tevékenységet folytat

⁴⁸ OECD tájékoztató szerinti bontásban, l. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf> 9. oldal

⁴⁹ Vö. COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

	<p>vevő vagy annak eredményét befolyásolni képes alkalmazottai közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekeltséggel rendelkeznek, amely úgy tekinthető, hogy a közbeszerzési eljárás tekintetében befolyásolja a pártatlanságukat és a függetlenségüket.⁵⁰</p> <p>A közbeszerzési eljárás eredményét befolyásoló összeférhetetlenség, ha nem közzétett vagy nem megfelelően orvosolt összeférhetetlenséget tárnak fel, és az érintett ajánlattevő sikeresen elnyerte az adott szerződés(ek)e(t) (az összeférhetetlenség már a projekt előkészítésének szakaszában is felmerülhet, amennyiben a projekt előkészítése kihat az ajánlattételi dokumentációra/pályázati eljárásra.).⁵¹</p> <p>A vesztegetések és kenőpénzek leggyakoribb jele, hogy az ajánlatkérő, vagy a szerződés megkötésében részt vevő alkalmazott egy szállítót nem megmagyarázható módon előnyben részesít egy bizonyos időszakban.</p> <p>Az ajánlatkérő a résztvevők kiválasztásával befolyásolja az ajánlattételi folyamatot, és a favorizált ajánlattevő sikerét készítheti elő olyan módon, hogy a többiek ne tudjanak, vagy ne akarjanak valós versenyhelyzetet teremteni. Fennáll annak is a lehetősége, hogy a favorizált ajánlattevő maga javasolja a meghívott „versenytársak” személyét.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - szoros személyes kapcsolat a szerződés megkötésében részt vevő alkalmazott és a szolgáltatást vagy terméket nyújtó fél között; - a szerződéskötésben részt vevő alkalmazott vagyonának tisztázatlan, vagy hirtelen növekedése; - az ajánlattevők közvetlen meghívásán alapuló eljárásfajtában fiktív, nyilvánvalóan alkalmatlan, vagy nem független ajánlattevő(k) felhívása (színlelt) ajánlattételre, - egymást követő eljárásokban a gazdasági szereplők rotálásának mellőzése;
2. Adekvát beszerzési igényfelmérés hiánya ⁵²	<p>A szerződési és beszerzési területen a korrupt befolyásolás gyakran az alábbiakban mutatkozik meg: nem megfelelő kiválasztás, mint például az indokolatlanul versenyeztetés nélküli, egyetlen potenciális ajánlattevőtől történő beszerzés, indokolatlanul magas árak, a szükségletet jelentősen meghaladó mennyiség felvásárlása, vagy szükséglet nélküli beszerzés, vagy rossz minőségű teljesítés elfogadása.</p> <p>Az olyan összejátszáson alapuló specifikációt alkalmazó elkövetési módok, amelyek egy konkrét vállalkozónak kedveznek, korrupcióra utalnak.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - egy bizonyos vállalkozó vagy beszállító megmagyarázatlan vagy szokatlan előnyben részesítése; - magas költségű, rossz minőségű munkák, stb. folyamatos elfogadása; - a becsült érték meghatározása nem reális vagy hiányos;

⁵⁰ 2014/24/EU irányelv 24. cikk

⁵¹ Európai Bizottság C(2019) 3452 útmutató melléklet

⁵² Vö. OECD tájékoztató

<p>3. Versenyeztetés nélküli beszerzési formák indokolatlan alkalmazása⁵³</p>	<p>Ez a módszer korrupcióra utalhat, amikor a beszerzési gyakorlat ismétlődik és megkérdőjelezhető.</p> <p>Ilyen jellegű szerződések jönnek létre, ha a beszerzést részekre osztják annak érdekében, hogy a szerződési érték ne érje el a közbeszerzési értékhatárt, ha az elkövetők hamisan igazolják az egyetlen potenciális ajánlattevőtől történő beszerzések indokait, szigorú műszaki leírásokat fogalmaznak meg, újrapályáztatás helyett meghosszabbítják a meglévő szerződéseket.</p> <p>A szerződéskötésben részt vevő munkatársak részekre bontják a beszerzést két vagy több megrendelésre, szerződésre a verseny, illetve a felső vezetés általi felülvizsgálat elkerülése érdekében.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - a közbeszerzési értékhatárnál nagyobb vagy alig kevesebb az egyetlen potenciális ajánlattevőtől történő beszerzések értéke; - két vagy több egymást követő és egymáshoz kapcsolódó beszerzés ugyanattól a vállalkozótól, amelyek összege alig kevesebb a közbeszerzési értékhatárnál; - egymást követően alig az értékhatár alatti beszerzések sora; - a korábban tényleges versenyeztetéssel lebonyolított közbeszerzést versenyeztetést nélkülöző eljárás váltja fel; - részekre bontott beszerzések annak érdekében, hogy a szerződési összeg a versenyeztetési küszöb alatt legyen; - az ajánlattételi felhívást kizárólag egy szolgáltatónak küldik meg; - indokolatlan szerződésmódosítás
<p>4. Összejártás alapján megadott közbeszerzési követelmények⁵⁴</p>	<p>Az ajánlattételi felhívás olyan műszaki leírást tartalmazhat, amely egy meghatározott ajánlattevő adottságaihoz lett igazítva, vagy melynek kizárólag egy ajánlattevő felel meg.</p> <p>A túlságosan szigorú alkalmassági feltételeket, szerződéses feltételeket, a torzító értékelési szempontokat annak érdekében használhatják, hogy ezzel kizárják más, egyébként alkalmas ajánlattevők részvételét, vagy diszkriminatív módon csökkentse a nyerési esélyeiket, ezáltal kizárják a tényleges verseny lehetőségét vagy torzítsák annak eredményét.</p> <p>A szerződéskötésben részt vevő alkalmazott a kivételezett ajánlattevőt olyan hasznos belső információkkal látja el, amelyek a többi ajánlattevő számára nem hozzáférhetőek, mint például tájékoztatás arról, hogy az ajánlati felhívás egy vagy több költség tétele nem fog szerepelni a megkötendő szerződésben (néhányik tétel félreérthető vagy túl tágan értelmezhető is lehet, a kivételezett ajánlattevő pedig felvilágosítást kap arról, hogy ezek vonatkozásában hogyan tegyen ajánlatot). Ez az információ lehetővé teszi a kivételezett ajánlattevő számára, hogy a többi ajánlattevőnél alacsonyabb</p>	<ul style="list-style-type: none"> - csak egy, vagy néhány ajánlattevő jelentkezik az ajánlattételi felhívásra; - panaszok a többi ajánlattevőtől; - a specifikációk lényegesen szűkítettebbek vagy tágabbak, mint más hasonló korábbi kiírások esetében; - szokatlan vagy ésszerűtlen alkalmassági feltételek, értékelési szempontok, szerződéses feltételek; - az ajánlattétel indokolatlan megnehezítése bonyolult, vagy rejtett előírásokkal, amelyeket nehéz teljesíteni az érvényes ajánlattétellel; - egy bizonyos szállítónak rendkívül gyakran ítélnék oda szerződéseket; - az ajánlatkérő az általános meghatározás helyett konkrét márkát ad meg különösen árubeszerzésnél (ha nem engedi meg az egyenértékű megajánlást); - bizonyos ajánlati elemekre vonatkozó árak ésszerűtlenül alacsonynak/magasnak tűnnek;

⁵³ Vö. OECD tájékoztató, valamint COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

⁵⁴ Vö. OECD tájékoztató, valamint COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

	<p>áránlatot nyújtson be azáltal, hogy rendkívül alacsony árat tüntet fel annál a tételnél, ami nem fog szerepelni a végleges szerződésben.</p> <p>Favorizált ajánlattevő számára előzetes műszaki/kereskedelmi információk közlése és azokról való kizárólag vele való egyeztetés.</p> <p>Ilyen módon is a versenytársak által nem ismert fontos információk lehetnek elérhetők egy kiválasztott potenciális ajánlattevő számára. Az előkészületben levő ajánlatkéréshez kapcsolódó későbbi projekt, terveinek, szükséges eszközeinek és kapacitásainak ismerete komoly versenyelőnyt jelenthet. Ez alapján a berendezések gyártója/forgalmazója jóval kedvezőbb beszerzési árakat és szállítási feltételeket biztosíthat az adott ajánlattevőnek, illetve az ajánlattevő erőforrásainak ütemezésével felkészülhet a várható projektre.</p> <p>Az egyenlőtlen feltételek mellett történő ajánlattétel az egyik leghatékonyabb spekulatív ajánlattételi módszer, mivel a befolyásolás nem annyira nyilvánvaló, mint más gyakori módszerek esetében (mint pl. az indokolatlanul versenyeztetés nélküli, egyetlen potenciális ajánlattevőtől történő beszerzések).</p> <p>Ha nyertes ajánlattevőnek előzetes információi lehettek a projekt feladatairól, és biztosan számított a nyertességére, ez alapján még az eljárás meghirdetése előtt, vagy az eljárás alatt, de még az összegzés megküldése előtt, előre megrendelhetette a szükséges berendezéseket és/vagy elvégezhette a projekthez kapcsolódó szolgáltatásokat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nagy az árkülönbség az egyik ajánlattevő és a többiek árazása között; - nagy a vállalási határidő különbsége az egyik ajánlattevő és a többiek ajánlata között; - különösen az év végére torlódó közbeszerzések esetén az eljárás eredményének megküldése és a szerződéskötés után néhány napon belül már teljesítés is történik, amihez még az évi számlázás tartozik; - az ajánlatban szereplő tételek eltérnek a tényleges szerződésben lévő tételektől.
--	--	--

3.2. Lefolytatás során

Kockázat megnevezése	Kockázat rövid leírása	Kockázat gyanúját felvető tények leírása („red flag”)
1. Eltitkolt (fel nem tárt)	Ajánlatkérő munkatársa vagy az eljárásba az ajánlatkérő által bevont személy/szervezet előnyben részesít egy gazdasági szereplőt, mert eltitkolt (fel nem tárt) összeférhetlenség áll fenn, azaz a munkatárs/bevont	<ul style="list-style-type: none"> - eljárással kapcsolatos releváns (többlet) információk illegális átadása pl. ajánlattevő előzetes értesítése várható

összeférhetlenség ⁵⁵	személy/szervezet közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekkel rendelkezik, amely befolyásolja funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlását. Adott esetben vesztegetés történt.	<p>hiánypótlásról/felvilágosítás-kérésről/számítási hiba javításáról és ezek helyes teljesítéséről;</p> <ul style="list-style-type: none"> - ajánlatkérő a közbeszerzés becsült értékét nem hozta nyilvánosságra, és az eljárásban sem közölte, a (nyertes) ajánlattevő mégis a becsült értékkel megegyező összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot nyújt be; - releváns információk visszatartása: pl. ajánlattevő nem kap hiánypótlásra/felvilágosítás nyújtására való felkérést, annak ellenére, hogy az ajánlata hibás/hiányos/nem egyértelmű, vagy számítási hiba elfedése); - eljárási iratok, beleértve az ajánlatokat (részvételi jelentkezéseket is) manipulálása, pl. EKR-en kívüli eljárásban az jelentkezési/ajánlattételi határidő lejártát követően beérkezett ajánlat befogadása, bíráló bizottság döntési javaslatának megváltoztatása). - eljárási cselekmény indokolatlan elmulasztása, vagy manipulálása (pl. ajánlat indokolatlan érvényességének/érvénytelenségének megállapítása, - eredménytelenségi jogcím megalapozatlan alkalmazása (adott ajánlattevő nyertességének megakadályozása), - elbírálási határidő indokolatlan elhúzása, ajánlati kötöttség többszöri indokolatlan meghosszabbítása
2. Összejátszás az ajánlattétel során ⁵⁶	<p>A gazdasági szereplők nyertességük érdekében manipulálják a közbeszerzési eljárást, annak érdekében, hogy elnyerjék a szerződést a következő alakzatok valamelyikének alkalmazásával:</p> <ul style="list-style-type: none"> - összejátszás (értékesítési feltételekben való megállapodás), - színlelt ajánlattétel, - ajánlat visszatartása, - ajánlat rotációja, - piacfelosztás, - nyertes ajánlatok földrajzi rendszerezettsége, - ajánlat hirtelen romlása vagy egységesülése a korábbiakhoz képest 	<ul style="list-style-type: none"> - formai azonosságok az ajánlatokban, az ajánlatok szövegezése, formája hasonlóságot mutat, hasonló hibák az ajánlatokban; - az ajánlat egy másik ajánlattevőre utaló formai elemet, adatot, ajánlati elemeket tartalmaz; - azonos árak, árelemek megjelölése, vagy azonos mértékű különbség árak, árelemek között; az ajánlatok árazása egymásból egyszerű aritmetikai transzformációval leképezhető;

⁵⁵ Vö. OECD tájékoztató, valamint COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

⁵⁶ Vö. OECD tájékoztató, valamint COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

	<p>Az összejátszás megvalósulhat az ajánlatkérő tudtával, közreműködésével (adott esetben kifejezetten ajánlatkérő szervezi és irányítja a jogellenes kooperációt).</p> <p>A nem nyilvános meghirdetéssel induló közbeszerzési eljárásban meghívott ajánlattevők kiválasztásához az ajánlatkérő vagy nem rendelkezik az adott témában megalapozott piaci ismeretekkel, vagy nem alkalmazza azokat.</p> <p>Az ajánlatkérő a résztvevők kiválasztásával befolyásolja az ajánlattételi folyamatot, és a favorizált ajánlattevő sikerét készítheti elő olyan módon, hogy a többiek ne tudjanak, vagy ne akarjanak valós versenyhelyzetet teremteni. Fennáll annak is a lehetősége, hogy a favorizált ajánlattevő maga javasolja a meghívott „versenytársak” személyét.</p> <p>Ha az ajánlatkérő limitált számú, ismert ajánlattevők részvételét teszi lehetővé, azzal maga katalizálja az eljárásban résztvevő ajánlattevők összejátszásának esélyét.</p> <p>Ilyen szempontból a központosított közbeszerzések verseny újranyitási eljárásai is kockázatot hordoznak.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - indokolatlan kooperáció (közös ajánlattétel, alvállalkozói bevonás, holott ajánlattevő egyedül is képes a szerződés teljesítésére); - egymással szoros üzleti kapcsolatot fenntartó ajánlattevők (pl. több más közbeszerzési eljárásban konzorciumi partnerek) nyújtanak be külön ajánlatot; - ajánlattevők közötti megállapodásra utaló hivatkozás; - csak az egyik ajánlattevő ajánlata ténylegesen kidolgozott, a többiek láthatóan nem fordítottak energiát a minőségi ajánlat elkészítésére; - ajánlat indokolatlan visszavonása; - hiánypótlás, felvilágosítás, számítási hiba javítása, a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtásának nem teljesítése olyankor, amikor a nyertesség érdekében ésszerű lett volna; - nyertes ajánlattevő visszalépése a szerződéskötéstől, majd alvállalkozóként történő részvétele a teljesítésben; - „vonatoztatás”: a nem nyertes favorit beszállító/alvállalkozó lesz, az eljárás nyertesének részvétele jelentéktelen a teljesítésben; - nyilvánvalóan alkalmatlan ajánlattevő(k) megjelenése az eljárásban; - az ajánlattevők közvetlen meghívásán alapuló eljárásfajtában fiktív, nyilvánvalóan alkalmatlan, vagy nem független ajánlattevő(k) felhívása (színlelt) ajánlattételre, - egymást követő eljárásokban a gazdasági szereplők rotálásának mellőzése; - mindig ugyanazok az ajánlattevők nyújtanak be ajánlatot.
3. Hibás árképzés ⁵⁷	<p>Ajánlattevő nem ad meg bizonyos költségeket az ajánlatában, majd a teljesítés során szerződésmódosítás útján próbálja érvényesíteni a valós költségeket. (Nem tartozik ebbe a körbe, ha a hibás árképzés arra vezethető vissza, hogy az ajánlatkérő nem rosszhiszeműen, de hibásan készítette elő a</p>	<ul style="list-style-type: none"> - az eljárásban közölt feltételekhez képest objektív indoklással nem alátámasztható aránytalanul alacsony ár; - az ajánlati ár indokolatlanul lecsökken a tárgyalások során (anélkül, hogy a műszaki tartalom csökkenne);

⁵⁷ Vö. OECD tájékoztató, valamint COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

	közbeszerzési dokumentumokat, amelyek ezért nem voltak alkalmasak arra, hogy azok alapján a gazdasági szereplők gazdaságilag reális ajánlatot tegyenek.)	
4. Az eljárási iratanyaghoz való hozzáférés hiánya	Ajánlatkérő nem bocsátja az eljárásban keletkezett irato(ka)t harmadik személy (pl. ellenőrző szervek) rendelkezésére.	<ul style="list-style-type: none"> - ajánlatkérő nem ad tájékoztatást az ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánításáról, valamely gazdasági szereplő kizárásáról, valamint ezek részletes indokáról; - irathiány.

3.3. Teljesítés során

Kockázat megnevezése	Kockázat rövid leírása	Kockázat gyanúját felvető tények leírása („red flag”)
1. Hibás teljesítés elfogadása megfelelőként ⁵⁸	<p>A nyertes ajánlattevő visszaélései a szerződés teljesítésében, különösen a minőséggel, árral és határidővel kapcsolatban.</p> <p>Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő egymással is együttműködhet a késedelmes teljesítés pontosnak való feltüntetésében. Az ilyen megoldások alkalmazásának egyik célja lehet a kötbérfizetés elkerülése.</p> <p>A nyertes ajánlattevőként szerződő fél csalást követ el, ha annak ellenére, hogy nem felel meg a szerződésben meghatározott feltételeknek, szándékosan állítja, hogy teljesítette azokat.</p> <p>Ilyen módszer például gyengébb minőségű építési anyagok, alkatrészek beépítése, alkalmazása, vagy útépitéseknél az előírt útalapozás kihagyása, stb.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - a teszt- és vizsgálati eredmények eltérnek a szerződés keretében támasztott követelményektől és a műszaki leírástól; a teszt és vizsgálati dokumentumok, illetve tanúsítványok hiánya; rossz minőség, elégtelen teljesítmény, jelentős számú panasz; - szolgáltatások esetén a határidőre meg nem valósított tevékenységek garanciális hibának való feltüntetése; - szerződés módosítása, ha az arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne)⁵⁹

⁵⁸ Vö. OECD tájékoztató, valamint COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

⁵⁹ Kbt. 142. § (3) bekezdés

	<p>Termékhelyettesítés történik, ha gyengébb minőségű termékeket használnak, mint ami a szerződésben meghatározásra került.</p> <p>A szerződéses feltételektől lényegesen eltérő teljesítésre kerül sor.</p>	
2. Téves vagy hamis elszámolás ⁶⁰	<p>A vállalkozó csalást követ el azáltal, hogy szándékosan olyan költségeket számol el, amelyek nem engedélyezettek vagy indokoltak, vagy amelyek nem rendelkeznek sem közvetlen, sem közvetett módon a szerződéshez.</p> <p>A vállalkozó – korrupció eredményeként a szerződéskötésben résztvevő munkatársakkal együttműködve – tudatosan nyújt be hamis, túl magas összegű, vagy duplikált számlákat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - túlzott vagy szokatlanul magas munkadíjak; a munkadíj nincsen összhangban a szerződés teljesítésének előrehaladásával; - a számlázott áru vagy szolgáltatás nem szerepel a leltárban és egyéb nyilvántartásokban; a vállalkozó nyilvántartásából nem derül ki, hogy a munkát elvégezték-e, vagy hogy a munkaköltségek felmerültek-e; - többszintű alvállalkozói szerződések;
3. Indokolatlan többletköltségek kifizetése ⁶¹	<p>Hiányos ármeghatározás történik, ha a vállalkozó az árajánlatban nem az aktuális, teljes, pontos költségeket vagy ár-meghatározási adatokat ismerteti, és ez a szerződéses összeg emelkedéséhez vezet.</p> <p>Az elnyert munka kivitelezése során azután a vállalkozó nem egyszer folyamatosan törekszik műszaki szükségességből felmerült munkák elismertetésére, ezáltal a vállalkozói díjnak a szerződésben szereplő átalánydíjnál magasabb megnövelésére. Nem elfogadható az ilyen taktikázás azért sem, mert a munkát elnyert vállalkozót a versenyeztetésen (közbeszerzésen) indult többi vállalkozóhoz képest tisztességtelen előnyhöz juttatja, a munkát ugyanis éppen azáltal nyerhette el, hogy a többiekénél alacsonyabb vállalkozói díjat jelölt meg, amit utóbb kíván ilyen úton helyretenni.⁶²</p>	<ul style="list-style-type: none"> - az elvégzendő feladat mennyiségével nem arányos díj kifizetése, azaz feltűnő értékaránytalanság alkalmazása - szerződés módosítása, ha az arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat⁶³ - előre látható (pl. munkaterületen meglévő tárgyakon végzendő) munkák utólagos díjigénye; - különböző megbízásokra és szerződésekre hasonló számlák benyújtása; a vállalkozó több megbízásról nyújt be számlát ugyanarra az időszakra vonatkozóan.

⁶⁰ Vö. OECD tájékoztató, valamint COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

⁶¹ Vö. OECD tájékoztató, valamint COCOF 09/0003/00-EN tájékoztató

⁶² Szegedi Ítélotábla Polgári Kollégium 1/2006. (XI. 30.) számú kollégiumi ajánlás https://szegediitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ajanlas_2006-1.pdf

⁶³ Kbt. 142. § (3) bekezdés

4. Kockázatkezelés az összeférhetetlenség és a korrupció megelőzése/kezelése körében (három területen: megelőzés, felderítés, szankcionálás)

4.1. Meglévő eszközök (kockázatonként)

Kockázat	Eszköz
1. Előkészítés során	
1. Titkolt összeférhetetlenség	Kbt. 25. §-ában az összeférhetetlenségi szabályok pontosítása, összeférhetetlenségi nyilatkozat intézménye anonim bejelentő felületek (antiLop, KH anonim chat) IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés jogalkalmazást támogató anyagok, képzések
2. Adekvát beszerzési igényfelmérés hiánya	IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés, becslő érték megállapítására vonatkozó nyilatkozat intézménye 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet szerinti kötelező EPK, intézkedési terv az egyajánlatos közbeszerzések csökkentésére
3. Versenyeztetés nélküli beszerzési formák indokolatlan alkalmazása	KH HNT ellenőrzés, KH vonatkozó útmutatói, előzetes önkéntes átláthatósági hirdetmény kötelező alkalmazása egyes HNT jogcímek esetén, semmisség és magasabb bírság jogkövetkezmények a Kbt.-ben, IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés, egybeszámítási nyilatkozat intézménye, Becslő érték részekre bontásának tilalmával kapcsolatos KH útmutató, ME-EUTAF közlemény, anonim bejelentő felületek (antiLop, KH anonim chat)
4. Összejátszás alapján megadott közbeszerzési követelmények	IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés, KH hirdetményellenőrzési tevékenysége, KH szignalizáció 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet szerinti kötelező EPK, intézkedési terv az egyajánlatos közbeszerzések csökkentésére EKR-ből eredménytájékoztató hirdetmények kereshetősége és gépi feldolgozást lehetővé tevő tömeges adatexportja anonim bejelentő felületek (antiLop, KH anonim chat)
2. Lefolytatás során	
1. Eltitkolt (fel nem tárt) összeférhetetlenség	IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés; Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerint nem hirdethető nyertes, ha száznyolcvan napos ajánlati kötöttség lejártát követően a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát KH hirdetményellenőrzési tevékenysége, KH szignalizáció
2. Összejátszás az ajánlattétel során	Kbt. 115. § szerinti „öt ajánlattevős” eljárásfajta tilalma uniós forrás felhasználása esetén GVH kötelező szignalizáció a Kbt.-ben, ME közlemény a verseny tisztaságát sértő magatartásokról, IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés GVH-ME KFF együttműködési megállapodás
3. Hibás árképzés	IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés, KFF piaci ár vizsgálati módszertan

4. Az eljárási iratanyaghoz való hozzáférés hiánya	EKR bevezetésre került 2018.04.15-től IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés;
3. Teljesítés során	
1. Hibás teljesítés elfogadása megfelelőként	KH szerződés teljesítés és módosítás ellenőrzés IH elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés, anonim bejelentő felületek (antiLop, KH anonim chat)
2. Téves vagy hamis elszámolás	KH szerződés teljesítés ellenőrzés IH elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés, anonim bejelentő felületek (antiLop, KH anonim chat)
3. Indokolatlan többletköltségek kifizetése	KH szerződés teljesítés és módosítás ellenőrzés KH útmutató a szerződés teljesítéséről és módosításáról IH/KFF elsőszintű ellenőrzés, EUTAF második szintű ellenőrzés, anonim bejelentő felületek (antiLop, KH anonim chat)

4.2 Javaslatok korrupció és összeférhetlenség elleni intézkedésekre, szervezetek közötti információáramlás javítására

A Korrupcióellenes Munkacsoport Közbeszerzési Almunkacsoportja számos javaslatot megvitatott, és a Korrupcióellenes Munkacsoport az alábbi javaslatokat teszi:

4.2.1 A KORRUPCIÓELLENES MUNKACSOPORTBAN A NEM KORMÁNYZATI SZEREPLŐKET KÉPVISELŐ TAGOK, VALAMINT AZ ÁLLAMI SZERVEKET KÉPVISELŐ TAGOK ÁLTAL EGYARÁNT TÁMOGATOTT (KONSZENZUSOS) JAVASLATOK:

4.2.1.1. Összeférhetlenségről, korrupció és kartell megelőzéséről szóló új önálló KH útmutatók, ügyintézői tudatosság növelése

Javasolt a fenti témákban azok fontosságára tekintettel önálló útmutatókkal segíteni a közbeszerzési ajánlatkérők és gazdasági szereplők munkáját.

A Kbt. összeférhetlenséggel kapcsolatos hatályos előírásai pontosabban követik az irányelvi szabályokat, ezáltal világosabban kifejezik, hogy az összeférhetlenség megvalósul, ha olyan objektív helyzet áll fenn, amely az ügyintézés végző személynél érdekütközést okozhat, továbbá részletesebben kifejtik az ajánlatkérő kötelezettségeit az összeférhetlenség megelőzésére, észlelésére, kezelésére vonatkozóan. Javasolt, hogy az összeférhetlenség jelensége elleni fellépés elősegítésére a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács részéről új útmutató kidolgozására kerüljön sor.

Javasolt tovább, hogy a korrupciós kockázatok és kartellmagatartások felismerése és megelőzése tárgyában a Közbeszerzési Hatóság a Gazdasági Versenyhivatallal együttműködve dolgozzon ki új útmutatót.

Javasolt továbbá – a vonatkozó útmutatók kidolgozásán felül – a közszféra munkatársai számára a szervezeti integritás elősegítése érdekében az esetleges korrupciós befolyásból eredő

összeférhetetlen helyzetek felismerését, és annak jelentését segítő konferenciák, tájékoztató rendezvények megtartása a Nemzeti Közzolgálati Egyetem közreműködésével.

Szükségesnek tartjuk a közérdekű bejelentés megtételének promotálását (az elemzésben közölt adatok alapján a közérdekű bejelentések nagyjából negyedében a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt hivatalból eljárást kezdeményez).

4.2.1.2. Szakmai kamarák általi tájékoztatás az előzetes piaci konzultációról

A Munkacsoport javasolja, hogy az előzetes piaci konzultáció indításának tényéről a beszerzés tárgya szerinti piac gazdasági szereplői érdekeit képviselő szakmai kamara (ahol van) folyamatosan (az előzetes piaci konzultációba való érdemi bekapcsolódás határidején belül) értesítse a tagjait, és a kamara vizsgálja meg annak lehetőségeit, hogy ezt az információt széles körben köztudomásúvá tegye például a saját honlapján elhelyezett figyelemfelhívó adatközléssel, az EKR előzetes piaci konzultációkat tartalmazó felületére mutató hivatkozásokkal, hírlevélben történő figyelemfelhívással (amennyiben alkalmaz hírlevelet).

4.2.1.3. KKV-k számára közbeszerzési kompetencia megszerzésének elősegítése

A Munkacsoport javasolja, hogy a mikro-, kis- és középvállalkozások számára közbeszerzési kompetencia megszerzése, fejlesztése céljából tartsanak rendszeres képzéseket. Erre a célra javasolt megvalósítani különösen Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervében vállalt legalább 2200 KKV – elsősorban e-learning – eszközökkel történő képzését a közbeszerzésekben való részvétel, EKR használata, jogorvoslati lehetőségek témakörében. A Munkacsoport célszerűnek látja, hogy az említett képzések terjedjenek ki az integritással és a korrupció elkerülésével kapcsolatos témákra is.

4.2.1.4. Az egyajánlattevős eljárások csökkentése, illetve a verseny hatékonyságának növelése érdekében a részajánlattétel lehetőségének átfogóbb ellenőrzése

Tekintettel a Jelentés azon megállapítására, miszerint „*az eredményes részek tekintetében az egyajánlatos szerződések számának aránya az uniós eljárásrendben a 2022. évben 32,9%-volt, nemzeti eljárásrendben az egyajánlatos szerződések számaránya 20,1%-ot tett ki*”, a Munkacsoport felkéri az ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szerveket, hogy a részajánlattétel lehetőségének ellenőrzése különös körültekintéssel történjen meg.

4.2.1.5. A hirdetményellenőrzés/folyamatba épített ellenőrzés szempontjainak szigorítása a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok indokolatlan alkalmazása körében

A piaci szereplők korrupciós érzetét nagymértékben növeli, ha a kiírásokban nem objektíven és terméksemlegesen történik a bírálati, értékelési szempontok meghatározása, illetve az egyenértékűségi kritériumok pontatlan meghatározása is csökkenti a versenyt.

A Munkacsoport felkéri az ellenőrzési hatáskörrel rendelkező szerveket, hogy a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok ellenőrzése körében különös körültekintéssel járjanak el.

4.2.1.6. A piac éves tájékoztatása a Közbeszerzési Hatóság együttműködési megállapodásaival kapcsolatban

Annak érdekében, hogy a Munkacsoport nyomon kövesse, hogy hogyan segítik ezek a megállapodások a korrupciós kockázatok visszaszorítását, a Munkacsoport felkéri a Közbeszerzési Hatóságot, hogy az Éves Beszámoló keretében a jelenlegihez képest részletesebben adjon tájékoztatást az együttműködési megállapodásainak az eredményeiről.

4.2.1.7. A megindított eljárások vonatkozásában a közbeszerzési dokumentumok anonimizált elérésének biztosítása

Transzparenciát erősítő javaslat, amely olyan jogszabály módosításra irányul, hogy a közbeszerzési dokumentumok az EKR felületén legyenek a rendszerben regisztrációval rendelkezők számára minden esetben anonim módon elérhetőek.

4.2.1.8. Közbeszerzési díjak csökkentése

Készüljön javaslat az ajánlattevői oldalt terhelő, a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó díjak (pl. jogorvoslat) olyan mértékű csökkentése érdekében, hogy piaci szereplők a jogorvoslati jogukkal hatékonyan élni tudjanak, figyelemmel a mikro-, kis- és középvállalkozások lehetőségeire, ugyanakkor a díjcsökkentés ne legyen olyan mértékű, amely lehetőséget teremt a jogorvoslati kérelmek benyújtási jogának visszaélésre (alaptalan, kizárólag a közbeszerzési folyamat alaptalan megakasztását célzó) gyakorlására.

4.2.1.9. A sikertelen öntisztázással kapcsolatos döntés nyilvánosságának biztosítása, melynek értelmében ezek a határozatok is közzétételre kerüljenek.

Javasoljuk, hogy a Közbeszerzési Hatóság és az Integritás Hatóság tegye közzé a sikertelen öntisztázással kapcsolatos döntéseket is.

4.2.1.10. A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos adatok rendszeres nyilvánosságra hozatala, utánkövetése aszerint, hogy az adott bejelentés alapján milyen intézkedésre került sor. (Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által működtetett rendszerhez hasonlóan).

A Közbeszerzési Hatósághoz érkező bejelentéseket az ország legnagyobb közérdekű bejelentéseket kezelő rendszerének működéséhez – Alapvető Jogok Biztosának Hivatala („AJBH”) által működtetett – hasonlóan javasoljuk nyilvánosságra hozni. Az AJBH honlapján

elérhető minden bejelentés azonosítója, rövid anonim kivonata, az eljárás státusza és az eljárásra jogosult szerv intézkedésének összefoglalója.⁶⁴ A módszer a nyilvánosság számára visszajelzést ad a hatóság általi ügykezelés sebességéről, minőségéről és lehetővé teszi a bejelentések elemzését, továbbá annak a kontrollját, hogy a hatóság megfelelően vizsgálja-e a ki, zárja-e le a bejelentéseket. Mindez nem jár együtt a bejelentő védelmének csorbulásával, hanem éppen ellenkezőleg, a nagyobb nyilvánosság védi a bejelentőt attól, hogy ügyéről megfélemezzenek, illetve biztosítja, hogy egy adott ügyben érkezett jelzés a hatóság felé, ebből következőleg a bejelentőt védelem illeti meg. Nem véletlen, hogy a közérdekű bejelentőket védő EU-s irányelv az ismert bejelentő csatornákon túl védelmet nyújt azoknak is, akik indokolt esetben a nyilvánosság felé tárják fel az általuk vélelmezett visszaéléseket.

4.2.2. A KORRUPCIÓELLENES MUNKACSOORTBAN KIZÁRÓLAG A NEM KORMÁNYZATI SZEREPLŐKET KÉPVISELŐ TAGOK ÁLTAL TÁMOGATOTT (AZ ÁLLAMI SZERVEKET KÉPVISELŐ TAGOK ÁLTAL NEM TÁMOGATOTT) JAVASLATOK:

4.2.2.1 Az előzetes piaci konzultáció hatékonyságának növelése

Megvizsgálásra került javaslatként, hogy a Kormány tegyen intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy az előzetes piaci konzultáció lezárásaként az ajánlatkérő által készített összefoglaló tartalma és az abban a gazdasági szereplőkkel közösen kialakított műszaki tartalom valóban tükröződjön az azt követő közbeszerzési eljárás műszaki dokumentációjában annak érdekében, hogy vonzóbbá tegye a nagyobb arányú részvételt a gazdasági szereplők körében és az ajánlatkérők se tekintsék ezt pusztán adminisztratív tehernek. A javaslat nem átfogóan érinti a műszaki leírás meghatározását, de ha észrevétel, javaslat érkezik az előzetes piaci konzultáción, akkor az aktában legyen nyoma, hogy szakmai indok alapján hagyták azt figyelmen kívül. A verseny hiánya, az ajánlatok alacsony száma ugyanis nagymértékben a közbeszerzési dokumentáció hibáira, versenykorlátozó jellegére vezethető vissza. Az előzetes piaci konzultáció hatékonyságának növelése ez ellen hathatna.

Megjegyzés: A Korruptióellenes Munkacsoport állami szerveket képviselő tagjai a javaslatot nem támogatják az alábbi indokokra tekintettel:

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés c) pontja és (6) bekezdése jelenleg is előírja az ajánlatkérők számára, hogy az előzetes piaci konzultáció során beérkezett véleményekről, a véleményekkel kapcsolatos álláspontjáról összefoglalót készítsen, és nyilvánosan közzétegyen, további indoklási kötelezettség előírása szükségtelen. Az állami szerveket képviselő tagok alternatívaként azt támogatják, hogy az előzetes piaci konzultáció során az alkalmassági és értékelési szempontokat is közölni kelljen.

⁶⁴ <https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentenes-publikus-kivonat>

4.2.2.2 A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács bővítése olyan nem-kormányzati szereplőkkel, amelyek tevékenysége lefedi a Kbt. preambulumban nevesített közérdekű célokat.

A Tanács tagjai a Kbt. 182. § (1) bekezdése alapján az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik. A Kbt. preambuluma nevesíti a közérdekű célok között a környezetvédelmet és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítését is, ahogy a közpénzek átláthatóságát és nyilvános ellenőrizhetőségét is. Az OECD közbeszerzésekre vonatkozó ajánlásai⁶⁵ külön pontban (VI) nevesítik a társadalmi szereplők, köztük **civil szervezetek részvételének fontosságát**. A Tanács jelenlegi összetételében aránytalanul kevés társadalmi szereplő jelenik meg, és ezek sem tükrözik a Kbt.-ben megfogalmazott célokat és nem biztosítanak kiegyensúlyozott képviseletet a társadalmi szereplők számára.

Jelenleg különösen **a környezetvédelmi és szociális szempontokat képviselő szervezetek jelenléte hiányzik**. Utóbbiaknál azért is tartjuk fontosnak a szervezetek jelenlétét, hogy szakszervezeti oldalról is legyen ellenpólusa az erős munkáltatói képviseletnek. Ugyan léteznek különféle érdekegyeztető fórumok, a társadalmi szereplőknek ezeken keresztül sokkal nehezebb az érdekeiket érvényesíteni, mint például az erősebb jogkörökkel felruházott kamaráknak. Ugyanígy felmerül a kérdés az átlátható közpénzfelhasználás és annak nyilvános ellenőrizhetőségére vonatkozóan is: a KEHI-é egyáltalán nem, a NAV, az Integritás Hatóság és az ÁSZ működése csak részben jár a nyilvánosság tájékoztatásával. Ugyanakkor nem világos, hogy mi a hozzáadott értéke a Tanács működéséhez mind a négy szervezet együttes jelenlétének, a Tanács működése igazolta-e a szervezetek szükségességét. Különösen azért vetődik fel a kérdés, mert az említett szervezetek mindegyikének van saját eszköze arra, hogy ellenőrzési feladatokat lásson el, vagy akár kezdeményezően lépjen fel szabályozási kérdésekben. Javaslatunk ezért, hogy csupán az ÁSZ és az Integritás Hatóság, mint a legerősebb kapcsolódással bíró szervek képviseltessék magukat a Tanácsban. A másik két szerv helyét pedig a témában releváns munkát végző társadalmi szervezet vegye át.

Megjegyzés: A Korruptióellenes Munkacsoport állami szerveket képviselő tagjai a javaslatot nem támogatják az alábbi indokokra tekintettel:

A Kormány Magyarország zöld közbeszerzési stratégiájáról (2022–2027), valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről szóló 1646/2022. (XII. 22.) Korm. határozatban már felkérte a közbeszerzések környezetvédelmi vonatkozásaival kapcsolatos feladatokra magát a Közbeszerzési Hatóságot (zöld közbeszerzési kompetenciacentrumként), valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot, akik az érdekeltek bevonásával és a szakértői csoportok összetételére vonatkozó tanáccsal segítik elő a célok érvényesülését. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács jelenleg is már 17 fős, a munkáltatók országos érdekképviselői és az országos gazdasági kamarák három személlyel képviseltetik magukat, így a szociális célkitűzésekkel kapcsolatos javaslatok is becsatornázhatóak. A Korruptióellenes Munkacsoportnak tagja és elnöke is az Integritás Hatóság elnöke, aki egyúttal a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagja jelenleg is.

A fent említett KEHI, NAV, Integritás Hatóság, ÁSZ tagságát értelemszerűen az indokolja, hogy ezek a szervezetek olyan nyomozati, vizsgálati, ellenőrzési hatáskörökkel rendelkeznek, amelyek gyakorlása során közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban kifejtett cselekményeket is

⁶⁵ <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

vizsgálják. A Tanács tagjaként ezek a szervezetek egyrészt megoszthatják a tapasztalataikat, és ezzel is részt vehetnek az egységes közbeszerzési jogértelmezést kifejező útmutatók kidolgozásában, ami a Tanács munkájának hangsúlyos részét képezi. A szakszervezeti oldal képviselésével kapcsolatban felhívjuk a figyelmet, hogy az uniós jog értelmében a munkajogviszony kívül esik a közbeszerzési szabályozás hatókörén, a szociálisan felelős közbeszerzés az ajánlatkérői (tehát megrendelői) oldal cselekvési lehetőségeként értelmezhető az uniós jogi keretek között, nem pedig a munkáltatók és munkavállalók közötti relációban.

4.2.2.3 Ezen felül megfontolandó, hogy a szakmai érdekképviselleteken és kamarákon túl olyan, a kormánytól és állami szervektől független civil szervezetek, amelyek a Kbt. preambulumban nevesített közérdekű célok tekintetében szakértelemmel rendelkeznek, az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthassanak be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. (Kbt. 148 (2) bek.)

Az unió vonatkozó irányelvei a jogorvoslat szükségességének megteremtését **legalább** azon személyek részére kötelezően biztosítja, akiknek érdekében áll a közbeszerzés elnyerése, ezzel **lehetőséget ad a tagállamok részére, hogy tágabban határozzák meg azon szereplők körét, akik jogorvoslattal élhetnek.** Az OECD közbeszerzési ajánlásainak VI/3. pontja kifejezetten megemlíti annak fontosságát, hogy **külső szereplők is közvetlenül részt vehessenek a közbeszerzési rendszerben az integritás és az átláthatóság növelése érdekében.** A magyar jog is ismeri a közérdekű per fogalmát, illetve a közérdekű igényérvényesítést (pl. fogyasztóvédelem, egyenlő bánásmód, környezetvédelem területén). Az ilyen eszközök EU-s szinten is egyre nagyobb jelentőséggel⁶⁶ bírnak. A koncepció lényege, hogy saját érdekének jogi képviselőre korlátozottan képes egyének vagy csoport ügyének képviselésében egy harmadik szereplő érvényesíti a közösség érdekét. Ilyen helyzet könnyen előállhat például olyan beruházások esetében, ahol a helyben lakók igényeit nem veszik figyelembe, nem építik be sérülékeny társadalmi csoport szempontjait (pl. gyerekek), a természet védelme sérül, vagy kulturális örökség forog veszélyben. Ilyen esetekben fontos érdekérvényesítő szerepet játszhatnak közérdekű érdekérvényesítők, akik olyan esetben is cselekednek, amikor az állam szervei kapacitás, egyértelmű mandátum, vagy valamilyen más okból nem képesek a közérdek védelmére.

Megjegyzés: A Korrupcióellenes Munkacsoport állami szerveket képviselő tagjai a javaslatot nem támogatják az alábbi indokokra tekintettel:

Az Európai Unió közbeszerzési jogorvoslati irányelvei (l. pl. 89/665/EGK 1. cikk (3) bek.) szerint azoknak a részére kell biztosítani a jogorvoslati kérelem benyújtásának lehetőségét, „akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll”, ami a civil szervezetek esetén nem teljesül (az uniós jog alapján nem kell ügyfélképeséget biztosítani számukra), vagyis a javaslat a jogorvoslati irányelvbe ütközik, mivel az ügyfélképeség igazolása szükséges a jogorvoslati eljárás megindításához. A civil szervezetek nem rendelkeznek törvényi hatáskörrel a közbeszerzési eljárások felügyeletére vagy ellenőrzésére, így hivatalból indított jogorvoslati eljárást nem kezdeményezhetnek. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 2013. évi

⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020L1828&from=EN>

CLXV. törvény 1. § (4) bekezdés alapján a civil szervezetek jelenleg is jogosultak közérdekű bejelentést tenni a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (pl. Integritás Hatóság elnöke, Közbeszerzési Hatóság elnöke), amit az adott szerv köteles elbírálni, és a megtett intézkedésről (pl. hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezése) a bejelentő civil szervezetet értesíteni.

Lényeges, hogy a közbeszerzési jogorvoslat kizárólag a közbeszerzési jogszabályokba ütköző jogsértő magatartásokkal vagy mulasztásokkal kapcsolatban értelmezhető. A helyben lakók igényei, sérülékeny társadalmi csoportok szempontjai, a természet vagy a kulturális örökség védelme csak abban az esetben képezheti közbeszerzési jogorvoslati eljárás tárgyát, amennyiben erre vonatkozó szabályt a közbeszerzési jogszabályok tartalmazzák, általános vagy ágazati (de nem közbeszerzési) szabályok megsértésének vizsgálatára a Közbeszerzési Döntőbizottságnak hatásköre nincs (nem is kell legyen).

Közbeszerzési jogsértés esetén maga az uniós jog biztosítja a jogorvoslati jogot az adott közbeszerzési ügyben érdekelt gazdasági szereplőknek (a hazai jogba átültetésre került), a közérdek érdekében történő fellépés pedig a közérdekű bejelentés jogintézményén keresztül bárki számára biztosított. A Kbt. 148. § (2) bekezdése ezeken felül az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt biztosítja a jogorvoslati kérelem benyújtásának jogát a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet számára is, ami a „közérdekű kereset” fogalmának analógiája. Lényeges ugyanakkor, hogy a „közérdekű” jogorvoslati kérelem benyújtója csak olyan szervezet lehet, amely ténylegesen érdekképviselői jellegű, például a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviselői keresetokról szóló, fent hivatkozott (EU) 2020/1828 irányelvben az uniós jogalkotó is egyértelműen feljogosította a tagállamokat arra, hogy a közérdekű kereset indítására vonatkozó jogot a szervezetek csak olyan körének adják meg, amelyek alapszabályban meghatározott célja a fogyasztók érdekvédelme, valamint igazolni tud 12 hónapnyi, a fogyasztók érdekeinek védelme céljából a kijelölés iránti kérelem benyújtását megelőzően kifejtett tényleges nyilvános tevékenységet. Ebből következően az uniós jogi analógiákban sem szerepel elvárásként, hogy szakmai érdekképviselőiken kívüli civil szervezetek kapjanak bármiféle „közérdekű keresetindítási” jogot.

5. A Korrupcióellenes Munkacsoport 2023. évi további tevékenységére vonatkozó javaslatok

A Korrupcióellenes Munkacsoport közbeszerzési almunkacsoportja javasolja, hogy a Korrupcióellenes Munkacsoport 2023. évi elemzésére vonatkozó tevékenysége részeként különösen (de nem kizárólagosan) az alábbi kérdéskörök vizsgálatára is kerüljön sor.

5.1. A Gazdasági Versenyhivaltól éves tájékoztatás kérése a közbeszerzéssel kapcsolatban indított bármilyen kezdeményezés vonatkozásában.

A Jelentés elkészítése során részletezésre kerültek a GVH tevékenységével kapcsolatos egyes adatok, ugyanakkor a Munkacsoport javasolja, hogy az adatok (pl. anonim kezdeményezések száma, elindított eljárások száma, versenyfelügyeleti eljárások, melyek a korrupcióval leginkább érintett piacok vonatkozásában indulnak) bekérésre kerüljenek a későbbi éves

jelentések elkészítéséhez is, mivel ezeknek az adatoknak a folyamatos figyelemmel kísérése szükséges a Munkacsoport részéről.

5.2. Korrupciós indikátorrendszer kialakítása a jelen dokumentum 3. pontjában részletezett korrupciós kockázatok és „red flag”-eket taglaló táblázat, valamint a Közbeszerzési Teljesítménymérési Keretrendszer eredményeinek felhasználása alapján

A 2023-as év munkatervének részeként a közbeszerzési al munkacsoport civil tagjainak javaslatára átfogó vizsgálat keretében kívánják az al munkacsoport tagjai a hazai gyakorlat számára relevánsnak tartott korrupciós kockázatok rejtő esetköröket, versenykorlátozó hatásukat, esetleg a feltételezhető előfordulási gyakoriságot áttekinteni. Ezzel összefüggésben korrupciós indikátorok kijelölése és azok kiértékelése várható a Közbeszerzési Al munkacsoport 2022. évi részjelentése 3. pontjában található korrupciós kockázatok esetkörei és a Teljesítménymérési Keretrendszer eredményeinek bevonásával.

A Korrupcióellenes Munkacsoport munkája végzéséhez a közbeszerzési al munkacsoport tagjainak szüksége lehet olyan az EKR rendszerből vagy más adatbázisokból kiszűrhető statisztikákra, amelyekhez hozzáférés, vagy annak hiányában további informatikai és egyéb szakmai támogatás nyújtása lehet indokolt az illetékes állami szervek részéről.

5.3. A központi beszerző szervezetek tevékenységével kapcsolatban éves riportkészítésre kötelezése az Integritás Hatóság által meghatározott template alapján.

A Munkacsoport javasolja egyes központi beszerző szervek, keretmegállapodásainak életszerűségét, piacra gyakorolt torzító, versenyszűkítő hatását vizsgálni. Javaslatunk a verseny fokozásával és a kkv. támogatásával is összefügg. Minél nagyobb csomagban írja ki az ajánlatkérő a beszerzési igényét, holott volna racionális lehetősége arra, hogy részajánlattételt engedjen, annál inkább arra kényszerülnek a piaci szereplők, hogy konzorciumba tömörüljenek, vagy egyáltalán ne adjanak be ajánlatot. A Közbeszerzési Al munkacsoport civil tagjai indokoltnak látják, hogy ezt a problémát kiemelten, átfogóbb elvek mentén vizsgálják az ellenőrző szervek.

A civil oldal kérése alapján a 2023. év során a Munkacsoport foglalkozni kíván a közbeszerzési keretmegállapodások lebonyolításával, továbbá megvizsgálja annak a lehetőségét, hogyan lehet az EKR teljesítménymérési keretrendszerbe (és általában a közbeszerzésre vonatkozó statisztikákba) a keretmegállapodások adatait is teljes körűen integrálni.

5.4. A Kbt. 115. §-a szerinti eljárások korrupciós kockázatának vizsgálata

A civil oldal kérése alapján 2023. év során a Munkacsoport megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy a Kbt. 115. § szerinti közbeszerzések korrupciós kockázatait hogyan lehetne úgy csökkenteni, hogy megmaradjon annak a kkv-k számára előnyös tartalma. Megfontolandó, hogy a Közbeszerzési Hatóság fordítson kiemelt figyelmet az eljárás tárgyának, becsült értékének, a részekre bontás tilalmának, az ajánlattételre felkért gazdasági szereplők kiválasztásának szempontjaira, a közbeszerzés forrásának vizsgálatára, továbbá arra, hogy a kiírás megfelelően biztosítja-e a versenyt, illetve az ajánlattételre felkért gazdasági szereplők

egyenlő esélyeit a szerződés teljesítésére. Javasolható, hogy a 115. § szerinti eljárás hirdetménnyel induljon vagy kerüljön eltörlésre, esetleg az egyszerűsítés jegyében emeljék meg a nemzeti értékhatárt.

2. melléklet: Uniós és nemzeti támogatási programok almunkacsoport

Bevezető

Az Uniós és nemzeti támogatási programok Almunkacsoport által kidolgozott részjelentés az európai uniós és a hazai forrásból nyújtott támogatások körében esetlegesen felmerülő korrupciós kockázatok csökkentése alappilléreinek tekinthető jogszabályi környezetet mutatja be, annak jogi, elméleti és gyakorlati tapasztalataival. A szabályozási környezet összevetése és a lehetséges beavatkozási pontok detektálása az esetleges korrupciós kockázatok további csökkentését segítheti elő és a jelentés erre is tesz javaslatot.

A támogatások rendszere több szereplős, több mozzanatból álló, a támogató és a kedvezményezett közötti, folyamatos együttműködési és tájékoztatási kötelezettségre épülő jogviszony. E jogviszony – annak többszintű fázisai miatt is – megfelelő szabályozottságot, ellenőrzési lehetőségeket és szankcionálási kötelezettségeket is magában foglaló cselekményekből áll. A szabálytalanságok kiszűrése, a szabálytalanságok jogszerű kezelése egyike azon intézkedési eszközöknek, amelyek a korrupciós kockázatok minimalizálását eredményezhetik.

A támogatási szervezetrendszer (integritása), a támogatási döntések előkészítői, a döntésekben résztvevő személyek összeférhetetlenségi szabályai szintén e célokat szolgálják, amelyben Magyarország 2022-ben további jelentős előrelépést tett. Ebben egyaránt megjelentek szigorúbb szabályozói eszközök, az ellenőrzési rendszer további megerősítése és az integritási tudatosság növelését segítő intézkedések, mivel a jogok és kötelezettségek ismerete, az esetleges szankciók kilátásba helyezésének ismerete a szabályszerű útról való letérés lehetőségét csökkenti. Ez a korrupciós kockázat tájékoztatási, oktatási, együttműködési megoldásokkal csökkenthető.

I. A támogatási rendszerre vonatkozó hazai és európai uniós jogszabályi előírások

A támogatások célja az állami segítségnyújtás a prioritásként kezelt társadalmi és gazdasági célok megvalósításához (pl. beruházásokhoz, fejlesztésekhez).

A támogatások között szerepelnek

- a **„támogatások csoportja”** (ez az államháztartás központi és önkormányzati alrendszeréből nyújtott támogatásokra kiterjed),
- a **költségvetési támogatások** (ezek – néhány kivételtől eltekintve – a központi alrendszerből nyújtott támogatások),
- továbbá **az európai uniós támogatások**.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.), illetve az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) szabályozása keretszabályokat állapít meg az államháztartás két alrendszeréből -nyújtott támogatásokra. Ezeket a szabályokat az ágazati jogszabályok kiegészítik, vagy egyes esetekben teljes mértékben eltérnek tőlük, és ezzel kivételt képeznek a keretszabályozás alól. Az Áht. és az Ávr. rendszere alapvetően a fenti három támogatási körre terjed ki.

Közös jellemzőjük e támogatásoknak, hogy **céljellegű juttatások**, kizárólag arra a célra használhatóak fel, amelyre a támogató azokat juttatta.

A **támogatás** fogalmát az Áht. 1. § 19. pontja rögzíti, ami szerint az államháztartás központi vagy önkormányzati alrendszeréből bármilyen formában, ellenérték nélkül nyújtott juttatás. Az Áht. „34. Támogatási jogviszony” alcímének szabályait kell alkalmazni a költségvetési támogatásnak nem minősülő, de a támogatás fogalmába beletartozó juttatásokra is. A fogalomból kiindulva a támogatás az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerében is előforduló juttatás, amely bármelyik alrendszerből nyújtható pénzben, de természetben is. Fontos fogalmi elem továbbá, hogy a támogató a támogatás nyújtásáért cserébe nem kap ellenértéket a kedvezményezettől.

Ehhez képest a **költségvetési támogatás** az a támogatások egy szűkebb, speciális formája. Az Áht. 1. § 14. pontja szerint költségvetési támogatások a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatások. Ebben az esetben tehát csak az államháztartás központi alrendszeréből és pénzben nyújtott juttatásokra szűkül a szabályozási kör.

A fogalmi meghatározás az Áht. által nevesített kivételekkel együtt minősül teljes körűnek, vagyis az Áht. meghatározza mindazokat az eseteket, amelyekre a törvény erejénél fogva nem kell alkalmazni a „35. A költségvetési támogatásokra vonatkozó speciális szabályok” alcímben található rendelkezéseket, mert a kivételek vonatkozásában külön jogszabály határozza meg a támogatással összefüggő szabályokat

Az **európai uniós támogatások** is költségvetési támogatásnak minősülnek, de csak akkor, ha megjelennek Magyarország központi költségvetésének a XIX. fejezetében, aminek kiadásait az Európai Unió költségvetése téríti meg. Ebben az esetben az Áht. és az Ávr. szabályai alkalmazandók ezekre a támogatásokra nézve is. Az európai uniós forrásból származó, vagyis az Áht. 1. § 7. pontja szerint az Európai Unió költségvetéséből, az Európai Gazdasági Térség Európai Unión kívüli tagállamának költségvetéséből, valamint a Svájci Hozzájárulás programból származó támogatások szabályait az európai uniós jogi aktusok határozzák meg, ezért ezen európai uniós jogi aktusok tartalmazzák mindazokat a szabályokat is, amelyek az európai uniós támogatások korrupciós kockázatát csökkenteni hivatottak. A korrupció elleni küzdelem – büntetőjogon kívüli eszközei – többek között

- a személyes és a szervezeti integritás védelme,
- az ügyfélkapcsolati és a döntéshozatali szabályozás kialakítása, fenntartása és érvényesítése,
- az ellenőrzés, a szabálytalanságok felderítése és a szankcionálás.

Megkülönböztetendő az **állami támogatás**, mint versenyjogi fogalom. Az állami támogatás az Áht. 1. § 2. pontja alapján az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerint vagy csekély összegű támogatásként az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa alapján nyújtott támogatás. Az EUMSZ alapján tilos minden olyan tagállami támogatás, amely versenytorzító hatással lehet a közös piacon, ezért az EUMSZ szinte valamennyi tervezett támogatásra, még azok bevezetését megelőzően, előzetes bejelentési kötelezettséget ír elő.

A bejelentési kötelezettséggel nem terhelt támogatások közé tartoznak a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó, valamint az ún. **de minimis, vagyis csekély összegű támogatások**. Magyarországon az előzetes engedély vonatkozásában a Támogatásokat Vizsgáló Iroda rendelkezik hatáskörrel, ami szükség szerint módosító javaslatokkal kiegészített előzetes véleményt ad ki arról, hogy a tervezet alkalmas-e az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) felé történő bejelentésre.

A Támogatásokat Vizsgáló Iroda közreműködése

Az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésének központi koordináló szerve, Támogatásokat Vizsgáló Iroda (a továbbiakban: TVI) a Miniszterelnökség Fejlesztéspolitikai Szolgáltatásokért Felelős Helyettes Államtitkárának felügyelete alatt működik. A TVI ellátja a Kormány európai uniós források felhasználásáért felelős tagjának az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet) meghatározott feladatait, különösen:

- vizsgálja a hatáskörébe tartozó támogatási tervezetek uniós állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét;
- Jóváhagyja azon támogatási intézkedéseket, melyek a de minimis rendeletek vagy a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartoznak, és szükség esetén tájékoztatja a Bizottságot ezen intézkedésekről;
- A támogatási programból kiírandó pályázati felhívások esetében vizsgálja azok hazai, illetve uniós jogszabályokkal való összhangját.
- A támogatást nyújtók kérésére az uniós állami támogatási szabályok szerint az Európai Bizottság jóváhagyását igénylő támogatási tervezeteket jóváhagyásra megküldi az Európai Bizottságnak, az EK Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 794/2004/EK bizottsági rendeletben foglalt formai követelmények figyelembevételével.

Továbbá **aktív kapcsolatot tart fenn a hazai támogatást nyújtókkal**, valamint az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságával, részt vesz az Európai Bizottság állami támogatási munkacsoportjában, valamint konkrét támogatási intézkedések kapcsán érkező bizottsági megkeresés, illetve támogatás visszatéríttetését elrendelő bizottsági határozat esetén koordinálja a magyar álláspontot (az uniós forrásokból nyújtott halászati és vidékfejlesztési támogatások esetén is).

A 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet különösen a TVI eljárási cselekményeit, a támogatást nyújtók bejelentési kötelezettségeit, illetve a támogatást nyújtókat és a TVI-t kötelező eljárási határidőket szabályozza. A TVI előzetes bejelentési kötelezettséggel kapcsolatos eljárása előzetes vélemény vagy állásfoglalás kiadásából áll. Az előzetes bejelentési kötelezettség teljesítéséért az a támogatást nyújtó szerv felelős, aki a támogatási programot tartalmazó jogszabály vagy az egyedi támogatást tartalmazó okirat vagy határozat elkészítéséért felel. **A TVI felé való kötelező bejelentés valamennyi támogatási tervezet (jogszabály, pályázati felhívás, egyedi támogatás) tekintetében fennáll.**

Ha a TVI azt állapítja meg, hogy a bejelentett támogatási tervezet nem minősül állami támogatásnak, erről harminc napon belül értesíti a támogatást nyújtó szervet.

Az Európai Bizottság előzetes engedélyét igénylő intézkedések tekintetében a TVI – szükség esetén módosítási javaslatokkal ellátott – előzetes véleményt ad ki arról, hogy a tervezet alkalmas-e a Bizottság felé történő hivatalos bejelentésre. A bejelentésre alkalmas tervezeteket a TVI küldi meg a Bizottság részére és az eljárás folyamán képviseli Magyarországot, a Bizottsággal folytatott kommunikáció szintén a TVI-n keresztül zajlik. **A Bizottság által jóváhagyott támogatási programok alapján kialakított pályázati felhívások a TVI-hez történő előzetes bejelentés után és a TVI jóváhagyását követően írhatóak ki.**

A már jóváhagyott támogatási programok keretében meghirdetni kívánt pályázati felhívások tervezetét a támogatást nyújtó szerv a pályázati felhívás kiírása előtt legalább harminc nappal megküldi a TVI-nek.

- Ha a TVI megállapítja, hogy a pályázati felhívás tervezete nem felel meg az alapjául szolgáló jogszabály feltételeinek, a pályázati felhívás tervezetének kézhezvételétől számított húsz napon belül felhívja a támogatást nyújtó szervet annak módosítására.
- Amennyiben a pályázati felhívás megfelel az irányadó jogszabályoknak, abban az esetben a TVI jóváhagyó levelet állít ki.

Az EUMSZ 108. cikke határozza meg a tagállamok által követendő eljárás szabályait, amely szerint valamennyi új támogatási tervezetet (mind a támogatási programokat, mind az egyedi támogatásokat), illetve az ún. létező támogatások módosítását a tagállamok kötelesek a Bizottság) részére előzetes engedélyeztetés végett bejelenteni.

Az esetek többségében a korrupciós kockázatot nem az állami beavatkozás, hanem maga a monopólium jelenti. A korrupciós cselekmények hatékony ellenszere többek között a közigazgatási szervek, állami szervek hatásköreinek megosztása, megoszlása. A TVI kizárólagosan, előzetesen, még a támogatási összegek nyújtását megelőzően kell, hogy biztosítsa, a támogatási konstrukció ne ütközzön uniós jogszabályba, illetőleg elvekbe (pl. önkényes, indokolatlanul diszkriminatív mechanizmusok).

Európai uniós források felhasználásának szabályozási háttere

A jogszabályok rögzítik a definíciókat, folyamatokat, intézményi felelősségi rendet, amik egyben – az ellenőrzés, felderítés és szankcionálás révén – a korrupciós kockázatokat is csökkentő garanciák, keretek szerepét is betöltik. A korrupciós kockázatok csökkentését szolgálja mind a támogatás létrejöttére, mind a jogszabályoknak megfelelő gyakorlat ellenőrzésére irányuló szabályozás (ide értve különösen a szankcionálás) kialakítása. Az egységes rendszer az uniós csatlakozás óta folyamatosan alakult ki és került megerősítésre. Időről-időre, folyamatosan kerültek beépítésre a korrupciós kockázatok felmérésének eredményeképpen is létrejövő működési tapasztalatok, melyek közül az egyik legfontosabb az, hogy a támogatások kedvezményezettjei egységes elvárásokkal találkozzanak a források felhasználása során. A fejlesztések egységes nyilvántartási rendszere tervezési, nyilvántartási, nyomkövetési, elemzési célokat szolgál, a vezetői információs rendszer forrásaként működik.

Az európai uniós források felhasználásának főbb uniós és nemzeti jogszabályai az alábbiak:

- Az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 24-i (EU) 2021/1058 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról
- 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet
- a 2021–2027 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 258/2021. (V. 20.) Korm. rendelet
- Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet
- az Unió fejlesztések fejezetbe tartozó fejezeti és központi kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 590/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet
- A támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról szóló 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet

- Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből származó források felhasználásáról szóló 75/2016. (IV. 5.) Korm. rendelet
- A 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet
- 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

II. A támogatási jogviszony (létrejötte, módosulása, lezárása)

- **A pályázati rendszerben nyújtott támogatást** minden esetben pályázati eljárás előzi meg, aminek során kiválasztásra kerül a támogatott, illetve támogatottak. A támogatási igényt pályázatként kell benyújtani, ennek formáját és tartalmát a pályázati kiírás tartalmazza, keretszabályait azonban az államháztartási jogszabályok rögzítik.
- **Pályázati rendszeren kívül** (például kormányhatározattal, a Kormány egyedi döntésével) nyújtott támogatásnál a támogatási jogviszonyt megalapozó dokumentum pályázati eljárás nélkül kerül aláírásra (támogatói okirat), elfogadásra (támogatási szerződés).
- A támogatási jogviszony létrejöhet **közigazgatási jogviszonyként is**, hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, hatósági eljárás eredményeként.

A támogatási jogviszony – a közigazgatási jogviszony kivételével – fő szabály szerint polgári jogi jogviszony, amiben a támogató és a kedvezményezett között **támogatási szerződés** jön létre, vagy a támogató egyoldalú nyilatkozatával **támogatói okiratot** bocsát ki.

	Támogatási jogviszony pályázati rendszerben nyújtott támogatás esetében	Támogatási jogviszony pályázati rendszeren kívül nyújtott támogatás esetében	Közigazgatási jogviszony keretében létrejött támogatási jogviszony
támogatási jogviszony alapja	jogszabály vagy egyedi döntés alapján (Egyedi döntés során a támogatónak mérlegelési joga van, jogszabály alapján nyújtott támogatás során a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén a kedvezményezett támogatásban részesül.) A feltételek vizsgálatát megelőzheti pályázati eljárás, de jogszabály vagy egyedi döntésen alapuló támogatás pályázati rendszeren kívül is nyújtható, a korrupciós kockázatokat is csökkentő részletszabályok mentén.		hatósági eljárás
pályázati eljárási kötelezettség	minden esetben pályázati eljárás előzi meg (kiválasztásra kerülnek a támogatottak)	pályázati eljárásra nem kerül sor , kormányhatározat, Kormány egyedi döntése alapján	nincs pályázati eljárás

a jogviszony jellege	Azt, hogy az adott támogatás nyújtására magánjogi vagy közjogi jogviszonyban kerül-e sor, általában a támogató személye, illetve a támogatás folyósítását végző szervezetek hatásköre dönti el.	
	a támogatási jogviszony fő szabály szerint polgári jogi jogviszony	közigazgatási jogviszony
támogatási jogviszony létrejötte	A támogató és a kedvezményezett között támogatási szerződés jön létre, vagy a támogató egyoldalú nyilatkozatával támogatói okiratot bocsát ki. (A pályázati eljárás a jogviszony létrejöttével lezárul.)	Hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel jön létre.
támogatási jogviszony létrejöttének időpontja	Támogatási szerződés esetén a támogatói jogviszony a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével, a szerződés aláírásával létesül, támogatói okirat esetén azonban a támogatói jogviszony már a támogatói okirat közlésével létrejön (illetve az okirat szerint nyilatkozattételre rendelkezésre álló határidő lejártát követően, amennyiben eltérés van a támogatói okirat és a támogató igény között).	a hatósági határozat közlésének időpontjában, a hatósági szerződés mindkét fél általi aláírásával
támogatási jogviszony módosul	<ul style="list-style-type: none"> – a támogató kezdeményezheti a támogatási szerződés módosítását (ha a jogsértés kisebb súlyú, és a támogatás céljának megvalósulását nem veszélyezteti) – a kedvezményezett kezdeményezheti többletforrás igény esetén – egyoldalúan, ha a támogatás alapjául szolgáló döntés utólag megváltozik 	
a támogatási jogviszony lezárása	Ha a támogatást egyoldalú jognyilatkozattal, támogatói okirat formájában nyújtották, a támogató visszavonhatja , támogatási szerződés esetén a támogató a támogatási szerződéstől elállhat (ha a támogató a beszámoló alapján a támogatás jogosulatlan igénybevételét, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználását észleli). A támogató a támogatási szerződést felmondhatja . Felmondás, elállás vagy a támogatási döntés visszavonása esetén minden esetben írásban értesítésre kerül a kedvezményezett.	Ha a támogatást egyoldalú jognyilatkozattal, hatósági határozat közlésével nyújtották, a hatósági határozat visszavonásával , támogatási szerződés esetén a támogató a támogatási szerződéstől elállhat (ha a támogató a beszámoló alapján a támogatás jogosulatlan igénybevételét, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználását észleli). A támogató a támogatási szerződést

		felmondhatja. Felmondás, elállás vagy a támogatási döntés visszavonása esetén minden esetben írásban értesítésre kerül a kedvezményezett.
a támogatási jogviszony befejezése	Akkor, ha beruházással érintett vagyon létrejött , használható, és a kedvezményezett a költségvetési támogatással elszámolt , vagyis ha a támogatási cél megvalósult. Nem tekinthető lezártnak a támogatási jogviszony, ha van működtetési, fenntartási kötelezettség.	
támogatási jogviszony lezárása támogatási jogviszony szerint	Akkor, ha a kedvezményezett a költségvetési támogatással kapcsolatos valamennyi kötelezettségét teljesítette , a záró beszámolót benyújtotta , azt a támogató jóváhagyta , a záró jegyzőkönyv elkészült , így a támogatási jogviszony fizikailag és pénzügyileg is lezártnak tekinthető.	

A korrupció lehetősége nem feltétlenül a szabályozásból, hanem a kötelezettségekkel és jogosultságokkal kapcsolatos információhiányból ered. Ennek felszámolása fontos fegyver lehet a korrupció azon esetei elleni küzdelemben, amikor a hivatalos személy vagy a befolyással ügérkedő részéről a jogtalan előny kérését éppen az teszi lehetővé, hogy az adott támogatásra egyébként jogosult (kedvezményezett) nincs tisztában a jogaival, vagy a támogató a kötelezettségeiről nem tájékoztatja részletesen a másik felet.

A támogatási szerződés, támogatói okirat – lévén, az Áht. is a támogatási szerződésekre vonatkozó főbb szabályokat rendeli alkalmazni – mögött húzódik a polgári jog szabályai szerinti tájékoztatási és együttműködési kötelezettség elve. A közigazgatási úton létrejövő támogatási jogviszonyok mögött, az azokat létesítő hatósági határozat, hatósági szerződés mögött szintén megjelenik az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben rögzített ügyféljogok előtérbe helyezése. **Ugyanakkor célszerű lehet vizsgálni, hogy a magánjogi vagy a közigazgatási úton létrejött támogatási jogviszonyokat létrehozó okiratok milyen mélységben tartalmazzanak tájékoztatásokat, esetleges szankciókra való felhívásokat.**

III. A támogatási jogviszonyban szereplő felek és közreműködők

Támogatási jogviszony a támogató és a kedvezményezett között jön létre.

- A támogató köteles a **támogatási összeg folyósítására**,
- a kedvezményezett pedig a **támogatási cél megvalósítására**, a számára megállapított kötelezettség teljesítésére.

A támogatási jogviszony célja és lényege a meghatározott támogatási cél megvalósulása. A kedvezményezett rendelkezésére bocsátott összeg (kevés kivételtől eltekintve) kizárólag e cél megvalósításához kapcsolódó kiadásokra használható fel, ezzel is csökkentve az esetleges korrupciós kockázatot.

Támogató		Kedvezményezett	
Jogai	Kötelezettségei	Jogai	Kötelezettségei

a támogatási cél megvalósulásának követelése	pályázati eljárást követően biztosított támogatás esetén a pályázati eljárás lefolytatása	támogatási összeg rendeltetésszerű, a támogatási célnak megfelelő felhasználása	támogatás feltételül meghatározott jogszabályi, pályázati feltételeknek megfelelés
kezelő, lebonyolító, EU-s támogatások esetén közreműködő igénybevétele	támogatási szerződés megkötése/támogatói okirat kibocsátása	pályázati úton biztosított támogatás esetén kifogás benyújtása	előírt biztosíték rendelkezésre állásáról gondoskodás
támogatás visszatartása köztartozás esetén	a támogatási összeg rendelkezésre bocsátása	a támogatás visszafizetési kötelezettségének előírása esetén részletfizetés iránti kérelem benyújtása	támogatás folyósításához fizetési számlával rendelkezés
Kormány egyedi határozata alapján nyújtott támogatás esetében a felhasználási határidő egy alkalommal legfeljebb egy évvel való meghosszabbítása	rendeltetésszerű felhasználás ellenőrzése	támogatási szerződés módosításának kezdeményezése	közbeszerzés alkalmazása, amennyiben azt jogszabály előírja
támogatási szerződés módosítása meghatározott körben ellenőrzés lefolytatása	részbeszámoló, beszámoló elfogadásáról, a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésének kötelezettségéről a kedvezményezett írásbeli értesítése	a támogatási szerződéstől való elállás, felmondás	a támogatási cél előírt időben történő megvalósítása
beszámolási kötelezettség megsértése esetén a támogatás folyósításának felfüggesztése		támogatásból származó, átmeneti szabad pénzeszköz állampapír vásárlásával hasznosítása (helyi önkormányzat, helyi nemzeti és országos nemzeti önkormányzat kedvezményezett fejlesztési, beruházási támogatása esetén,	a támogatási szerződés megkötéséhez szükséges nyilatkozatok benyújtása, hozzájárulás az adatkezeléshez,

		meghatározott feltételek mellett)	
jogosulatlan igénybevétel, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználás esetén a támogatás visszakövetelése, elállás, felmondás		támogatási szerződés polgári peres úton való megtámadása	együttműködés a támogatás felhasználásának ellenőrzése során
támogatási szerződéstől elállás, annak felmondása, támogatói okirat esetén a támogatás visszamondása			iratmegőrzés
jogosulatlan igénybevétel esetén ügyleti kamatra, késedelmi kamatra jogosultság meghatározott kedvezményezett körében			tájékoztatás a körülményekben beállt változás esetén
nemteljesítés esetén biztosíték érvényesítése, végrehajtás kezdeményezése			részbeszámolás/beszámolás
támogatás folyósításától számított 5 éven belül kedvezményezett meghatározott adatainak közzététele			jogosulatlan felhasználás esetén támogatás visszafizetése ügyleti- és késedelmi kamat fizetése mellett (meghatározott körben)
támogatási szerződés polgári peres úton való megtámadása			

A támogatási jogviszony támogatói oldalának legfontosabb szervezetei a fejezetet irányító szerv, a kezelő szerv, a lebonyolító szerv, illetve az európai uniós forrásból származó költségvetési támogatások esetén az irányító hatóság, a közreműködő szervezet és a lebonyolító szervezet.

Kiemelendő továbbá, hogy abban az esetben, ha a támogatói feladatokat állami szerv látja el, úgy érvényesülnek a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó jogállási törvényekből eredő

azon – szigorú – előírások is, ami szerint (főszabály szerint) más munkavállalásra irányuló jogviszonyt (ide nem értve a szellemi, oktatói tevékenységet) nem létesíthetnek.

- A hazai szabályozás alapján egyrészt nem létesíthető kormányzati szolgálati jogviszony, ha a kormánytisztviselő ezáltal hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne,
- a kormánytisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, amely hivatalához méltatlan, amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné,
- főszabály szerint a kormánytisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag,
- a kormánytisztviselő a „fő” jogviszonyán kívül további jogviszonyt jellemzően csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet,
- a kormánytisztviselő a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye nélkül is végezhet tudományos (oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi) tevékenységet, de ezt a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásban be kell jelenteni, ha e jogviszony keretében végzett tevékenység a kormánytisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg.
- Fokozott követelmények vonatkoznak a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőkre, akik tudományos, oktatói, stb. tevékenység végzésére irányuló jogviszony kivételével további jogviszonyt nem létesíthetnek, de elláthatnak edzői, versenybírói, játékvezetői, illetve tanszékvezetői tevékenységet.
- Egyes területeken dolgozó köztisztviselőkre is szigorított összeférhetlenségi követelmények vonatkoznak.

Tehát magából a közszolgálati jogviszonyból is ered az, hogy sem a támogatási döntés előkészítése, sem a támogatási döntés meghozatala során nem állhatna elő olyan élethelyzet, amelyben az állam (tisztviselője) saját gazdasági társaságát (kedvezményezettet) részesítene jogtalan előnyben. Ezen korrupciós kockázatok kizárására hivatottak a kormányzati jogállási törvények igen szigorú összeférhetlenségi szabályai is.

A támogató a támogatások kezelésére (eltérő feladatkörökkel)

- **kezelő szervet,**
- a támogatási jogviszony lebonyolítására **lebonyolító szervet,**
- az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások esetén **közreműködő szervezetet**

vehet igénybe.

Kezelő szervek

A központi kezelésű előirányzatokról és a fejezeti kezelésű előirányzatokról nyújtott támogatások körében a fejezetet irányító szerv a támogatásokkal összefüggő feladatait egy külön erre szakosodott, létrehozott szervnek átadhatja. Az Áht. lehetővé teszi, hogy a fejezetet irányító szerv a feladatai ellátására úgynevezett kezelő szervet jelöljön ki. A kezelő szervi feladatellátás tekintetében ugyanakkor korlátozást is megállapít az Áht.

A tervezéssel, az előirányzatok módosításával, átcsoportosításával és az éves költségvetési beszámoló jóváhagyásával kapcsolatos feladatokat a fejezetet irányító szerv nem adhatja át senki másnak.

Lebonyolító szervek

A támogatási jogviszonyban a támogató (a fejezetet irányító szerv vagy a kezelő szerv) a támogatási jogviszony lebonyolítására (adminisztratív feladatok ellátása érdekében) további szervezeteket vehet igénybe.

A lebonyolító szerv

- technikai jellegű,
- a támogató munkáját segítő feladatokat lát el (pl. beszámolók összesítése, egyéb technikai, a támogató döntéseit végrehajtó jellegű feladatokkal),
- a támogató hatáskörét nem gyakorolhatja, azt el nem vonhatja,
- támogatási jogviszonyban támogatási döntést nem hozhat, és
- további lebonyolító szervet sem vehet igénybe.

A lebonyolító szerv a támogató hatáskörébe utalt feladatokat nem végezhet.

A lebonyolító szerv részére lebonyolító számlát szükséges nyitni, amelyről a támogatási összeg kifizetését – a támogató által tett támogatási döntést követően – a lebonyolító szerv elvégezheti, valamint beszedheti a lebonyolítással kapcsolatban felmerülő bevételeket.

A lebonyolítói megállapodásban szükséges rendezni az azon szereplő összeg lebonyolító szerv általi felhasználásának (a kedvezményezetteknek történő kifizetésének) határidejét, valamint az elszámolással kapcsolatos feladatokat. A lebonyolító szerv tehát ugyanolyan elszámolási kötelezettséggel tartozik a támogató részére, mint adott esetben a kedvezményezett.

A támogatási feladat elvégzésének határidejét követően a lebonyolító szerv a lebonyolítás céljából rendelkezésére bocsátott összeggel köteles elszámolni. Az elszámolás során a lebonyolítási számla egyenlegét, továbbá a lebonyolítás céljából rendelkezésre bocsátott, nem rendeltetésszerűen felhasznált összeget vissza kell utalni a forrást biztosító fizetési számlára.

Közreműködő szervek

Az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások esetén jogszabály közreműködő szervezetet jelölhet ki az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos feladatok ellátására. A közreműködő szervezet a támogató

- képviselőjében jár el,
- képviselői jogának terjedelmét a fejezetet irányító szervvel kötött megállapodás határozza meg.

Közreműködő szervezet bármely olyan közjogi vagy magánjogi szervezet lehet, amely az irányító vagy az igazoló hatóság alatt működik, vagy ilyen hatóság nevében a kedvezményezettek vonatkozásában eljárhat.

A közreműködő szervezet a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: EÜr.) által az irányító hatóság feladatkörébe utalt feladatok közül az erre vonatkozóan megkötött megállapodásban meghatározott feladatokat látja el.

A közreműködő szervezet kizárólag átmeneti jelleggel vagy speciális szakterületen, az irányító hatóság által meghatározott értékhatár felett, az irányító hatóság előzetes egyetértésével vonhat be alvállalkozót feladatai ellátásába. Az alvállalkozó teljesítéséért a közreműködő szervezet felelős.

Az előirányzat-felhasználási keretszámla felett a miniszter és az irányító hatóság rendelkezik, ugyanakkor közreműködő szervezet kijelölése esetén a fejezetet irányító szerv vezetője rendelkezési jogot biztosíthat a közreműködő szervezet részére.

Közreműködő szervezet kijelölése esetén **a közreműködő szervezet állítja ki az igazoló hatóság által meghatározott formátumú és tartalmú hitelesítési jelentést**, amit az irányító hatóság ellenjegyez, mielőtt elektronikusan megküld az igazoló hatóság részére.

A hitelesítési jelentés ellenjegyzésének alátámasztása érdekében az irányító hatóság is jogosult ellenőrzéseket végezni a közreműködő szervezetnél. Ezen ellenőrzések eredményéről az irányító hatóság rendszeresen tájékoztatja az igazoló hatóságot.

A 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendje szerint például a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program Plusz, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz esetében a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár).

IV. A költségvetési támogatás biztosításának és rendelkezésre bocsátásának módjai

Az államháztartási jogszabályok rögzítik azokat **a minimális pozitív feltételeket**, amelyeknek való megfelelés esetén költségvetési támogatás nyújtható az adott kedvezményezettnek. (Pl. a rendezett munkaügyi kapcsolatok, közzétételi kötelezettség, átlátható szervezetnek minősülés, esetleges köztartozás-mentesség, továbbá összeférhetlenségi szabályok, amelyek a szabályozás szintjén mind szerepet játszanak abban, hogy a korrupció lehetősége fel se merüljön).

Az összeférhetlenségi szabályok a közpénzekből való gazdálkodás átlátható és bizonyos előfeltételek teljesülése egyfajta garanciát is jelent a közpénzek a felelős gazdálkodás szabályai szerint, a támogatási cél elérése érdekében, a korrupció legkisebb gyanúját is elkerülve használják fel.

Az Áht. rendelkezéseire képest inkább személyi jellegű, bizonyos tisztségekhez tapadó összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: közpénztörvény) E törvény indokolása szerint a támogatásokból kizárt közjogi tisztségviselők körének meghatározására azért volt szükség, mert ezek a tisztségviselők, még ha nincs is döntéshozatali jogkörük a támogatási döntésekben, pozíciójuknál, informális kapcsolataiknál, befolyásuknál fogva hatással lehetnek egy pályázati eljárás végeredményére, ezért a támogatásokból való kizárásuk hozzájárul a korrupciós kockázat csökkentéséhez.

Az Áht. és a közpénztörvény egymáshoz való viszonyát az Áht. 111. § (9) bekezdése rendezi olyan módon, hogy rögzíti, hogy az Áht. alapján nyújtott támogatásra az Áht.-t és nem a közpénztörvényt kell alkalmazni. Ez azt is jelenti, hogy egy adott támogatásra vagy csak az Áht. vagy csak a közpénztörvény rendelkezéseit kell alkalmazni, a kettő egyidejűleg nem alkalmazható. Ha az Áht. alapján nyújtják a támogatást, akkor az Áht. szabályai az irányadók, minden egyéb támogatás esetében pedig a közpénztörvény rendelkezéseit kell figyelembe venni.

	Az Áht. Összeférhetetlenségi szabályai és feltételrendszere	A közpénztörvény összeférhetlenségi szabályai
Hatály:	Az Áht. alapján nyújtott támogatásokra terjed ki	Az államháztartás alrendszereiből, az európai uniós forrásokból, a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek – ide nem értve a társasházat – számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokra terjed ki, ugyanakkor nem terjed ki az Áht. alapján nyújtott támogatásokra.
Rendelkezések jellege:	Pozitív, azt határozza meg, hogy kinek nyújtható támogatás	Negatív, a támogatásból kizártak körét határozza meg
Főbb összeférhetlenségi szabályok és további minimum-feltételek	<p>Az Áht. szerint összeférhetlenségi szabályok célja, hogy ne állhasson elő olyan helyzet, hogy a támogatási igény elbírálásában résztvevő személy költségvetési támogatásban részesülhessen. Az összeférhetlenségi szabályok között vannak ugyanakkor olyanok, amelyek egy meghatározott megbízatáshoz köthetők, és amelyek fennállása minden költségvetési támogatás tekintetében kizárja, hogy az érintett személy költségvetési támogatásban részesüljön.</p> <p>Költségvetési támogatás nyújtásának egyéb feltétele, hogy az csak annak nyújtható, aki megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményeinek, aki a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvényben foglalt közzétételi kötelezettségének eleget tett és átlátható szervezetnek minősül.</p>	<p>Objektív szabály, hogy nem indulhat pályázóként és nem részesülhet támogatásban a kizárt közjogi tisztségviselő, vagyis például a Kormány tagja, a miniszterelnök politikai igazgatója, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, a miniszteri biztos, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a vármegyei közgyűlés elnöke</p>
		<p>Subjektív szabály, hogy nem indulhat pályázóként és nem részesülhet támogatásban, aki például a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó, aki ezeknek a személyeknek, vagy a kizárt közjogi tisztségviselőknek a közeli hozzátartozója, ezen személyek tulajdonában álló gazdasági társaság. A közeli hozzátartozók körének kizárása különösen hatékony korrupció-ellenes eszköz.</p>

<p>Egyéb feltételek</p>	<p>Továbbá feltételként előírható, hogy a támogatási igény benyújtójának ne legyen köztartozása, tehát esedékessé vált és még meg nem fizetett adótartozása, valamint járulék-, illeték- vagy vámtartozása. Ezeken kívül jogszabály vagy pályázati kiírás is meghatározhat további, akár ennél szigorúbb kizáró okokat is.</p>	<p>Ha a pályázatot helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, helyi önkormányzati költségvetési szerv, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv, vagy ezek tulajdonában álló gazdasági társaság vagy közhasznú társaság nyújtotta be, a helyi önkormányzati képviselőtestület tagja, a nemzetiségi önkormányzati testület tagja, valamint a projekt megvalósulásával érintett vármegye (főváros) területén fekvő választókerületben megválasztott vagy a projekt megvalósulásával érintett településen lakóhellyel rendelkező országgyűlési képviselő a támogatási döntés meghozatalában nem vehet részt, de - ha a döntésre testület jogosult - a testület ülésén részt vehet.</p>
--------------------------------	--	--

Az európai uniós forrásokból nyújtott támogatásokra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok a fentiekben foglaltaktól némiképpen eltérnek, ezért azok bővebb kifejtésére az anyag egy későbbi, az európai uniós támogatásokra vonatkozó speciális szabályok részletes ismertetésénél kerül sor.

A támogatási összeg biztosítható:

- **visszafizetési kötelezettség** kikötése mellett, vagy
- **visszafizetési kötelezettség nélkül** is.

A visszafizetési kötelezettséggel nyújtott költségvetési támogatáskor – a támogatási összeg visszafizetésének biztosítására –, továbbá valamennyi támogatás esetén – a szabálytalanságból eredő visszafizetési kötelezettség biztosítására – a támogatási szerződésben, illetve a támogatói okiratban megfelelő **biztosítékot** kell kikötni.

A kedvezményezett részéről nyújtható biztosítékok fajtáira és azok lényegi elemeire vonatkozóan az Ávr. 84-85. §-ában rögzít szabályokat. Biztosíték lehet:

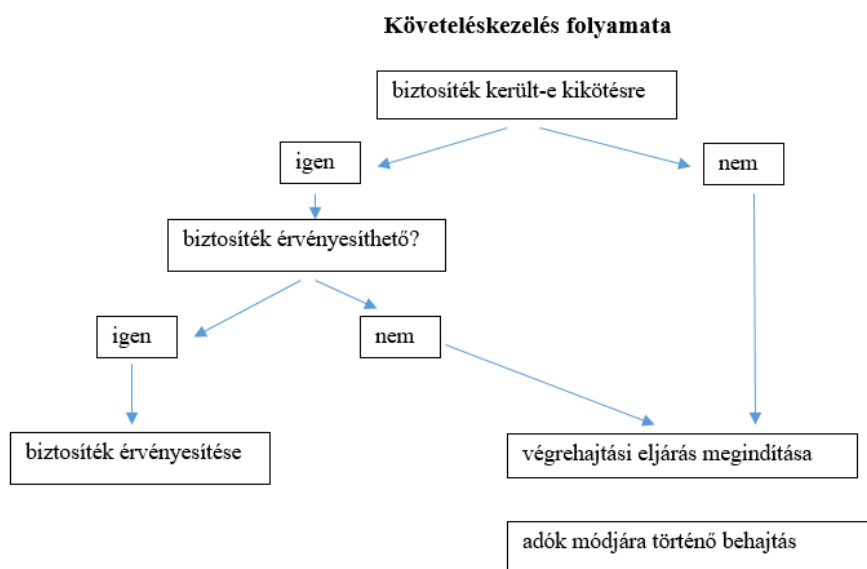
felhatalmazó nyilatkozat	bármely olyan eszköz
a kedvezményezett valamennyi fizetési számlájára vonatkozó, támogató javára szóló beszedési megbízás benyújtására vonatkozó felhatalmazó nyilatkozata, sorbaállási rendelkezéssel	amely biztosítja, hogy a támogató a költségvetési támogatás visszafizetésére vonatkozó igénye maradéktalanul teljesüljön (pl. zálogjog kikötése, garancia, kezesség, óvadék)
lényegi elemei	
<ul style="list-style-type: none"> – legfeljebb a költségvetési támogatás összegét elérő biztosítéki értékig kérhető (kivéve, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik) – a kikötött biztosíték rendelkezésre állását legkésőbb a költségvetési támogatás folyósítását megelőzően kell biztosítani – a kedvezményezett számára a biztosítékcserét lehetővé kell tenni 	

- a pénzügyi fedezethiány miatt nem teljesíthető fizetési megbízás esetére a követelés legfeljebb harmincöt napra való sorba állítására vonatkozó rendelkezéssel együtt nyújtható

Lehetőség van arra, hogy a költségvetési támogatást a támogató a beszámoló vagy a részbeszámoló elfogadását megelőzően a kedvezményezett rendelkezésére bocsássa.

Az előleg összege a költségvetési támogatás céljához, a támogatott tevékenység megvalósítási időszakának hosszához, a kedvezményezett saját forrásának mértékéhez kell, hogy igazodjon. Az előlegként folyósítható támogatás **összege a pályázati kiírásban vagy a támogatási szerződésben kerül meghatározásra**. Amennyiben a támogatás előlegként kerül folyósításra, a támogatási előleget vagy annak első részletét **a támogatási szerződésben meghatározott határidőn belül kell folyósítani**.

A Kormány egyedi döntése alapján nyújtott támogatás előlegét főszabályként **a Kormánynak a támogatásról szóló döntését rögzítő egyedi határozata közzétételét követő tizenöt napon belül kell folyósítani**.



V. A költségvetési támogatás összege folyósítható előfinanszírozás (a részbeszámoló, beszámoló elfogadását megelőzően), illetve utófinanszírozás keretében

A költségvetési támogatás összege folyósítható előfinanszírozás (a részbeszámoló, beszámoló elfogadását megelőzően), illetve utófinanszírozás keretében. Költségvetési támogatások körében az államháztartási jogszabályok elsődleges finanszírozásként az utófinanszírozást jelölik meg, figyelemmel arra, hogy előfinanszírozás csak kivételes esetben (de a támogató döntésétől függően) történhet.

A költségvetési támogatás a beszámoló vagy a részbeszámoló elfogadását megelőzően is – a költségvetési támogatás céljához, a támogatott tevékenység megvalósítási időszakának hosszához, a kedvezményezett saját forrásának mértékéhez igazodó módon – folyósítható.

A támogatási előleget vagy annak első részletét a támogatási szerződésben meghatározott határidőn belül kell folyósítani.

Előfinanszírozás

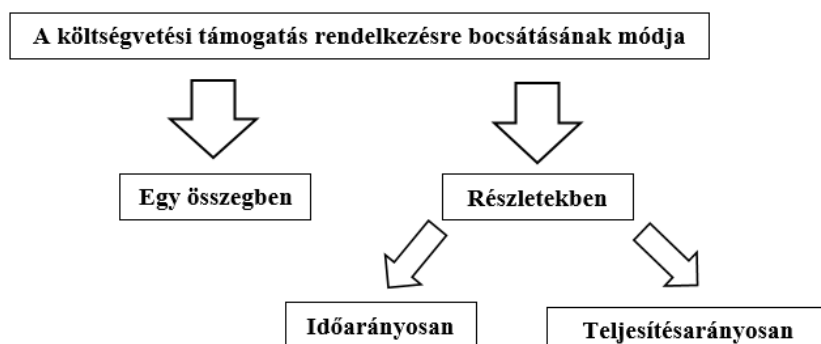
A támogatási összeg folyósítására kivételesen a beszámoló, illetve részbeszámoló elfogadását megelőzően is sor kerülhet (a jogalkotó ezt nevezi támogatási előlegnek). Ennek összegét a pályázati kiírás vagy a támogatási szerződés határozza meg.

Utófinanszírozás

A kedvezményezett beszámolási kötelezettséggel tartozik arról, hogy a támogatási jogviszonyban meghatározott támogatási célt megvalósította-e, így például az adott épület, amelynek építésére a pályázati összeget szánták, megépült-e. Főszabály szerint a költségvetési támogatás folyósítása a beszámoló vagy – ha ezt a támogató előírta – részbeszámoló elfogadását követően, az egyes megvalósítási ütemek után, teljesítésarányosan történik.

A támogatási előleg első részletét vagy az egészét a támogatási szerződésben vagy a pályázati kiírásban meghatározott határidőn belül folyósítja a támogató a kedvezményezett részére.

A támogatás rendelkezésre bocsátható egy összegben vagy részletekben, időarányosan vagy teljesítésarányosan. A rendelkezésre bocsátás módjának megítélésekor a támogatónak figyelemmel kell lennie a költségvetési támogatás céljára, a támogatott tevékenység megvalósítási időszakának hosszára és a kedvezményezett saját forrásának, önerejének mértékére.



A támogató minden esetben köteles meggyőződni arról, hogy a kedvezményezett a célnak megfelelően használta-e fel a költségvetési támogatást. Ezen ellenőrzés elsődleges eszközei a **részbeszámoló, beszámoló**.

Azért, hogy a támogató meg tudjon győződni arról, hogy a beszámolóban feltüntetett költségek valóban felmerültek, a támogatási szerződés előírhatja, hogy a részbeszámolóhoz, beszámolóhoz a részbeszámoló, beszámoló által érintett időszakra vonatkozóan elszámolandó számlákról, számviteli bizonylatról **összesítőt** kell készíteni.

Amennyiben a kedvezményezett benyújtja a beszámolót, úgy a támogató a beszámoló ellenőrzését követően többféle következtetésre juthat:

1. Amennyiben **a támogatott tevékenység megvalósulása eredményes** volt, a beszámolóban meghatározott költségek a támogatott tevékenységhez kapcsolódóan, a támogatott tevékenység időtartamán belül merültek fel, a támogató a beszámolót elfogadja, (utófinanszírozás esetén) támogatást folyósítja, vagy amennyiben a támogatást visszafizetési kötelezettséggel adta a támogató, a kedvezményezett ezt megfizeti, és a támogatási jogviszony megszűnik.

2. Ha a támogató a beszámoló alapján a **támogatás jogosulatlan igénybevételét, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználását**, vagy korrupció gyanújára okot adó körülmény fennállását észleli – a jogsértés súlyosságának és a költségvetés-támogatás biztosítása formájának függvényében – több jogkövetkezményt alkalmazhat:
- a) A támogató visszavonhatja a támogatási döntést, ha a támogatást egyoldalú jognyilatkozattal, támogatói okirat formájában nyújtották.
 - b) Támogatási szerződés esetén a támogató a támogatási szerződéstől elállhat: ilyenkor a Ptk. értelmében a támogatási szerződésben meghatározott felek az eredeti állapot helyreállítására kötelesek, így a kedvezményezettnek vissza kell fizetnie a folyósított költségvetési támogatás teljes összegét a támogató részére.

A támogató a támogatási szerződés felmondását is választhatja, aminek következtében a felmondás időpontjától kezdve a továbbiakban nem köteles folyósítani a fennmaradó támogatási összeget, a kedvezményezett további költségvetési támogatás folyósítására nem jogosult.

Az Ávr. meghatározza azokat az eseteket, amelyek bekövetkezése esetén a támogató jogosult a támogatási szerződéstől elállni vagy azt felmondani, így ezek az esetek érvényesen a szerződésben nem zárhatók ki, ezenfelül azonban meghatározhatók egyéb elállási, felmondási okok is.

Felmondás, elállás vagy a támogatási döntés visszavonása esetén minden esetben írásban értesíteni kell a kedvezményezettet.

Ha a jogsértés kisebb súlyú, és a támogatás céljának megvalósulását nem veszélyezteti, a támogató kezdeményezheti a támogatási szerződés módosítását is.

Szankciók, jogkövetkezmények, követeléskezelés

A költségvetési támogatás (kedvezményezett általi)

- jogosulatlan igénybevétele,
- jogszabálysértő vagy
- nem rendeltetésszerű felhasználása

esetén a támogató a költségvetési támogatást

- visszavonhatja,
- a támogatási szerződéstől – visszamenőlegesen – elállhat,
- azt – a jövőre nézve – felmondhatja, vagy
- kezdeményezheti annak – jogszabályi keretek közötti – módosítását.

A költségvetési támogatások jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, továbbá a költségvetési támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás vagy annak felmondása esetén a kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatás összegét a Kormány rendeletében meghatározott ügyleti kamattal, késedelem esetén késedelmi kamattal növelt mértékben köteles visszafizetni.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv kedvezményezettet kamatfizetési kötelezettség nem terheli, továbbá ha a visszafizetési kötelezettség a támogató saját érdekkörében felmerülő okból keletkezett, a támogatás visszafizetése a megállapított fizetési határidőig kamatmentes.

A visszafizetési kötelezettséget terhelő ügyleti kamat kormányrendeletben meghatározott mértéke forintban meghatározott pénztartozás esetén a jegybanki alapkamat kétszerese, külföldi törvényes fizetőeszköz pénznemében meghatározott pénztartozás esetén a külföldi törvényes fizetőeszközt kibocsátó központi bank által meghatározott alapkamat, ennek hiányában a piaci gyakorlatban egy hónapos lejáratra referenciaként használt bankközi kamatláb (a továbbiakban: külföldi kamat) kétszerese.

Megjegyezzük, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szerinti ügyleti kamatszámítás szabályainak eltérő alkalmazásáról rendelkező, 2022. november 1-től hatályos 536/2022. (XII. 21.) Korm. rendelet kedvezőbb kamatmértékként 0,9%-ban határozta meg ezt a mértéket a veszélyhelyzet fennállásának végéig tartó időszakban fennálló, 2022.07.01. előtt folyósított költségvetési támogatások tekintetében.

A visszafizetési kötelezettség késedelmes teljesítésekor fizetendő, egyfajta szankciójellegű kötelezettségként értelmezhető késedelmi kamat mértéke a késedelemmel érintett naptári félév első napján érvényes jegybanki alapkamat, illetve – külföldi törvényes fizetőeszköz pénznemében meghatározott pénztartozás esetén – külföldi kamat.

A késedelmi kamat számításakor a késedelemmel érintett naptári félév első napján érvényes jegybanki alapkamat, illetve külföldi kamat irányadó az adott naptári félév teljes idejére. A késedelmi kamat számításának kezdő időpontja általános szabály szerint a kötelezett késedelembe esésének napja, utolsó napja a visszafizetési kötelezettség teljesítésének napja. A kezdő nap megállapításától jogszabály eltérhet.

Például a helyi önkormányzatok esetén, amikor a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény végrehajtásáról rendelkező 2022. évi LXXII. törvény 16. § (5) bekezdése kimondta, hogy a települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása esetén 2022. 04. 19. a helyi önkormányzatok 2021. évi beszámolója szerinti visszafizetési kötelezettséghez kapcsolódó késedelmi kamat számításának kezdőnapja.

Ha a költségvetési támogatást részletekben folyósították, a jogosulatlan igénybevétel kezdő időpontja a visszafizetési kötelezettség összegével megegyező támogatási részlet folyósításának napja azzal, hogy a számítást az utolsó részlet folyósításának napjától kezdődően visszafelé kell elvégezni. A visszafizetéshez kapcsolódó kamatszámítást a Kincstár végzi, a jogszabályban meghatározott szempontok szerint számított napi kamatmértékeket alapul véve.

Követeléskezelés

A jogosulatlan felhasználásból eredő támogatás-visszatérítésből fakadó követeléssel kapcsolatos végrehajtás elrendelése esetén a hatósági jogviszonnyal létrejött támogatási jogviszonyok hatálya alá tartozó eljárásokban a végrehajtási megkeresés napját követően a késedelmi kamatot az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló törvény rendelkezései alapján – az ott meghatározott kivétellel – a végrehajtást foganatosító szerv számítja fel és arról a megkereső szervet értesíti.

Az európai uniós forrásból társfinanszírozott támogatások esetében az adóhatóság fizetési kedvezményt nem engedélyezhet, a tartozást nem mérsékelheti, ez többek között arra is alkalmas, hogy a korrupció lehetőségét is kizárja.

A behajtást kérő a kérelemre hozott döntésről annak véglegessé válását **követően értesíti az adóhatóságot**, amiben **tájékoztatja az adóhatóságot** a fizetési kedvezmény iránti kérelem elbírálását követően **behajtandó tartozás pontos összegéről**, illetve – fizetési könnyítés engedélyezése esetén – a végrehajtás szünetelésének időtartamáról. Ha a részére engedélyezett fizetési kedvezmény alapján fizetési kötelezettségét **az adós teljesítette, a behajtást kérő a megkeresést visszavonja**, nemteljesítés esetén ennek tényéről és a még behajtandó összegről az adóhatóságot tájékoztatja, majd e szerv intézkedik a végrehajtás iránt.

A behajtást kérő kezdeményezésére az adóhatóság **a végrehajtási eljárást felfüggeszti**, illetve – a fennálló végrehajtási költségek kiegyenlítése esetén – azt **megszünteti**. Ha a behajtást kérő a felfüggesztett behajtási eljárás folytatását (felfüggesztés megszüntetését) a felfüggesztéstől számított 6 hónapon belül nem kezdeményezi, az adóhatóság a behajtási eljárást **megszünteti**.

A végrehajtási eljárás keretében **a tartozást az állami adó- és vámhatóság által**, a végrehajtási eljárásban behajtott, a végrehajtási kényszer eredményeként befizetett összegek fogadására és kezelésére **elkülönített számlájára kell megfizetni. Az adók módjára behajtott összeget az adóhatóság átutalja a behajtást kérő által megjelölt számlaszámra**. Ha a behajtott összeg a fizetésre kötelezettet terhelő tartozások mindegyikére nem nyújt fedezetet, az adóhatóság a bevételt egy felosztási szabály alapján számolja el, és utalja át a megkereső hatóságnak.

Az adóhatóság a végrehajtás eredménytelensége esetén a behajtási eljárást megszünteti. Az eredménytelenség miatt megszüntetett végrehajtási eljárás alapjául szolgáló adók módjára behajtandó köztartozás behajtása az eljárás megszüntetésétől számított egy év elteltével ismételten kezdeményezhető.

VI. A támogatás felhasználása

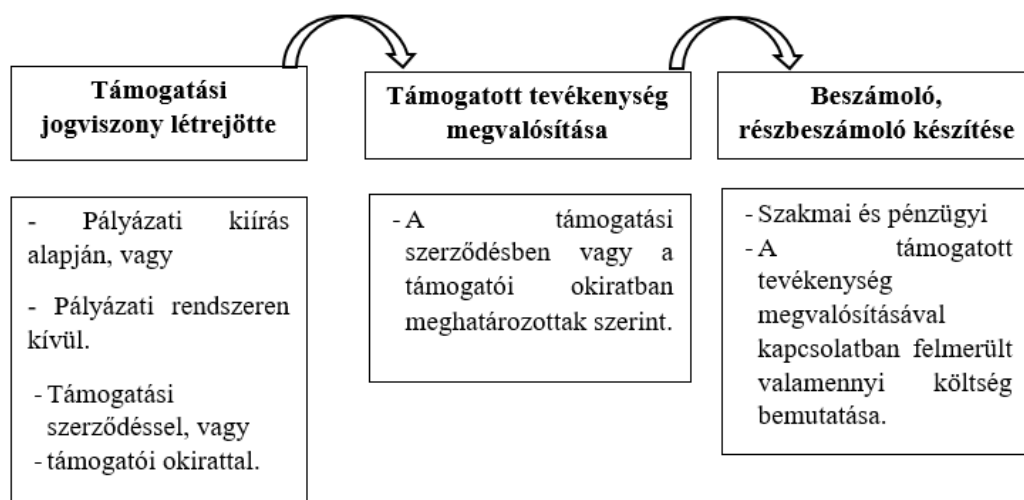
A kedvezményezett csak a pályázati kiírásban, illetve a támogatási szerződésben/támogatói okiratban meghatározott támogatott tevékenységre, a támogatott tevékenységgel, megvalósításával kapcsolatban **felmerült költségekre használhatja fel** a támogatást.

Ennek ellenőrzéséhez a kedvezményezett a támogatási szerződésben meghatározott határidőre

- **beszámolót**,
- amennyiben ezt a támogatási szerződés előírja, az egyes (részletekben történő finanszírozás esetén) finanszírozási időszakok után **részbeszámolót**

köteles benyújtani a támogatónak.

A beszámolóban ismertetni kell a költségvetési támogatás és a saját forrás felhasználását, a támogatott tevékenység megvalósításának szakmai vonatkozásait (szakmai beszámoló), tapasztalatait, a megvalósítás eredményességét, valamint a részletes pénzügyi elszámolást (pénzügyi beszámoló) a költségvetési támogatás és a saját forrás felhasználásáról.



A támogató a beszámoló, illetve a részbeszámoló benyújtását követően először megvizsgálja, hogy a beszámoló tartalmilag, formailag megfelel-e a jogszabályban, a felhívásban, valamint a támogatási szerződésben meghatározott követelményeknek. Ha a benyújtott beszámoló hiányos vagy hibás, úgy a támogatónak egy alkalommal lehetősége van a kedvezményezettet hiánypótlásra felhívni. Ha határidőben egyáltalán nem nyújtanak be beszámolót vagy részbeszámolót, úgy ennek teljesítéséig a támogató a támogatási összeg folyósítását felfüggeszti.

Ezt követően a támogató a beszámolót vagy a részbeszámolót szakmailag is megvizsgálja és dönt az elfogadásáról vagy a korábban említett, a támogatás jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a jogszabály alapján alkalmazható jogkövetkezményekről.

VII. Ellenőrzés, a beszámoló elfogadása, a költségvetési támogatás jogosulatlan igénybevételenek jogkövetkezményei

A támogató tehát a támogatási jogviszony létrejöttét megelőzően több alkalommal **köteles vizsgálni a kedvezményezett megfelelőségét**, így a lehetséges, korrupciógyanúval való érintettségét is a pályázatok elbírálásakor, valamint a szerződés megkötését közvetlenül megelőző időszakban is. Az elbírálási szempontok az egyoldalú jognyilatkozattal (támogatói okirattal) létesített támogatási jogviszonyokban is irányadóak.

A költségvetési támogatás **rendeltetésszerű felhasználásának ellenőrzésére** irányuló eljárás jellege attól függ, hogy a támogatási jogviszony polgári jogi vagy hatósági jogviszonyként jött-e létre.

A támogatói ellenőrzés

A támogató vagy a támogató nevében eljáró szervezet a költségvetési támogatás felhasználását

- a hatósági ellenőrzés szabályai, vagy
- polgári jogi jogviszony esetén az Ávr.-ben meghatározott szabályok

szerint ellenőrzi.

Mindkét ellenőrzés kiterjedhet a kedvezményezett által a támogatott tevékenység megvalósítására kötött szerződésben részes olyan felekre is, akik a támogatási jogviszony teljesítésében közvetlen módon közreműködnek és így akár potenciális korrupciós kockázatot is jelenthetnek.

A kedvezményezett és a támogatási jogviszonyban szereplő további szereplők kötelesek a költségvetési támogatások lebonyolításában részt vevő és a költségvetési támogatást ellenőrző szervezetekkel

- együttműködni,
- az ellenőrzést végző szerv képviselőit ellenőrzési munkájukban a megfelelő dokumentumok, számlák, a megvalósítást igazoló okmányok, bizonylatok rendelkezésre bocsátásával, valamint a fizikai teljesítés vizsgálatában a helyszínen is segíteni.

Az együttműködési kötelezettség súlyos megszegése (pl. az ellenőrzés ellehetetlenítése) esetén az ellenőrző szerv a támogatást visszavonhatja, vagy leg súlyosabb esetben a támogatási szerződéstől visszamenőlegesen is elállhat.

Helyszíni ellenőrzések (hazai, uniós)

A folyamatba épített ellenőrzés részeként a támogató, az irányító hatóság kockázatelemzésen alapuló mintavételezéssel kiválasztott projektek vonatkozásában helyszíni ellenőrzést végez. A helyszíni ellenőrzés a támogatási szerződés megkötése után rendelhető csak el.

Az első helyszíni ellenőrzésnek az elszámolhatóság felhívás szerinti kezdetétől, egyéb esetben az előző helyszíni ellenőrzés által vizsgált időszak végétől számított időszakot kell lefednie.

A helyszíni ellenőrzés tervezhetősége szerint lehet

- tervezett helyszíni ellenőrzés,
- rendkívüli helyszíni ellenőrzés.

A támogató vagy a támogató nevében eljáró szervezet a költségvetési támogatás felhasználását közigazgatási hatósági szerződéssel vagy hatósági határozattal létrejött támogatási jogviszony esetében a hatósági ellenőrzés szabályai, támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel létrejött támogatási jogviszony esetében az Ávr.-ben meghatározott szabályok szerint ellenőrzi.

A támogatási igény jogosságát, a költségvetési támogatás és a saját forrás felhasználását jogszabályban, a pályázati kiírásban és a támogatási szerződésben meghatározott szervek ellenőrizhetik.

A tervezett helyszíni ellenőrzések lefolytatása történhet az **éves ellenőrzési terv alapján, vagy szűrőpróbaszerűen, ad hoc jelleggel** is.

Az előre tervezett helyszíni ellenőrzések közé tartozik például, hogy a helyi önkormányzat az általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások igénylésének és módosításának megalapozottságát a Kincstár a rendelkezésére álló adatok alapján, illetve helyszíni ellenőrzés során ellenőrzi. ellenőrzést úgy kell megszervezni, hogy valamennyi helyi önkormányzatnál a támogatás igénybevételeének évében legalább egyszer lefolytassanak ellenőrzést.

A Kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzés keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását. A felülvizsgálatokra munkaterv alapján kerül sor. A felülvizsgálat megszervezése során

biztosítani kell, hogy valamennyi helyi önkormányzatnál a felülvizsgálat esetében legalább négyévente legyen helyszíni ellenőrzés.

*Az **ad hoc jellegű helyszíni ellenőrzések** közé sorolható az, amikor a támogatónak vagy a támogató nevében eljáró szervezetnek ellenőriznie kell a részbeszámolóhoz, beszámolóhoz csatolt, a támogatott tevékenység megvalósításához kapcsolódó költségeket igazoló számviteli bizonylatokról készített összesítőt oly módon, hogy az összesítőből szűrőpróbaszerűen kiválasztott bizonylatok létezését és az összesítővel való egyezőségének meglétét az eredeti bizonylatok vagy azok hiteles másolatának bekérésével vagy helyszíni ellenőrzés során vizsgálja.*

A helyszíni ellenőrzések során az ellenőrök **megbízólevél** alapján járnak el, ez tartalmazza – többek között – az ellenőrzést végző nevét, beosztását, az ellenőrzés elvégzésére felhatalmazó jogszabályra történő hivatkozást, az ellenőrzési terv számát, az ellenőrzés tárgyát és az ellenőrzés kezdő időpontját, valamint várható időtartamát.

A helyszíni ellenőrzés ezt követően az **ellenőrzésről szóló értesítés megküldésével** indul meg. A helyszíni ellenőrzésről szóló értesítés tartalmazza a helyszíni ellenőrzés célját és a helyszíni ellenőrzéssel érintett költségvetési szervek megnevezését.

Az ellenőrnek számos **jogosultsága** van az ellenőrzés során, így például jogosult a helyszíni ellenőrzés során a tényállás tisztázásához szükséges adatokat - szükség esetén segédtablázatok segítségével, az adatok védelmének megfelelő biztosítása mellett - írásban vagy elektronikusan rögzíteni. Az ellenőr ugyanakkor **köteles** például az ellenőrzött szerv biztonsági szabályait és munkarendjét figyelembe venni.

A helyszíni ellenőrzés során az **ellenőrzött szervet is megilletik bizonyos jogok**, így például az ellenőrzött szerv vezetője a helyszíni ellenőrzést végző személyekkel való kapcsolattartásra kapcsolattartót jelölhet ki, jogosult az ellenőr személyazonosságának bizonyítására alkalmas okirat és megbízólevelének bemutatását kérni, ennek hiányában az együttműködést megtagadni, valamint a helyszíni ellenőrzés megállapításait megismerni.

Az **ellenőrzött szerv vezetője köteles** a helyszíni ellenőrzés végrehajtását elősegíteni, ennek keretében az ellenőr által kért adatszolgáltatásokat, dokumentumokat iratjegyzék kíséretében határidőre – az általa kért módon és formában – átadni vagy megküldeni, az ellenőrök számára megfelelő munkakörülményeket biztosítani, az ellenőrökkel együttműködni és velük folyamatosan kapcsolatot tartani, és a rendelkezésre bocsátott dokumentáció (iratok, okiratok, adatok) teljességéről felhívásra nyilatkozni.

Ha a felülvizsgálat keretében végzett hatósági ellenőrzés során a Kincstár eltérést nem állapít meg, a hatósági ellenőrzést jegyzőkönyv felvételével és a helyi önkormányzatnak történő átadásával vagy megküldésével zárja le.

A felülvizsgálat során készített jegyzőkönyv, illetve ha az ellenőrzés keretében helyszíni ellenőrzés is van, akkor a helyszíni ellenőrzésről készített jegyzőkönyv tartalmazza

- az eljáró közigazgatási szerv nevét,
- a jegyzőkönyv készítésének helyét és idejét,
- a vizsgált helyi önkormányzat, költségvetési szerv nevét, székhelyét,
- a felülvizsgálat alapjául szolgáló dokumentumok felsorolását,
- az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat és megállapításokat,
- a helyi önkormányzat által jelzett érintett mutatószámokat jogcímenként,
- a Kincstár által megállapított mutatószámokat és az ezeket megalapozó adatokat,

- az önkormányzat által jelzett és a Kincstár által megállapított mutatószámok közötti eltérés indokait,
- az ellenőrök nevét, aláírását, és ha a helyszíni ellenőrzés befejezésével jegyzőkönyvet nem adtak át,
- a Kincstár illetékes vezetőjének aláírását.

Az Ákr. alapján akkor lehet helyszíni szemlét lefolytatni, ha a hatóság szerint a tényállás tisztázására ingó, ingatlan vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, tehát a helyszíni szemle kifejezetten eshetőleges cselekmény. Az is különbség a helyszíni ellenőrzéshez képest, hogy a szemletárgy birtokosát, vagy a megfigyelt személyt csak abban az esetben kell előzetesen értesíteni a szemléről, ha az a szemle eredményességét nem veszélyezteti. A hatóság eljáró tagja jogosult a szemle során például a szemlével érintett területre, építménybe és egyéb létesítménybe belépni, bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálni, felvilágosítást kérni, illetve mintát venni.

A szemle eredményes és biztonságos lefolytatásához a hatóság a rendőrség közreműködését is kérheti.

A személyesen előterjesztett kérelemről - ha azt nyomban nem teljesítik -, valamint a tényállás tisztázásához lefolytatott eljárási cselekményről, így a helyszíni szemléről is az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén jegyzőkönyvet, más esetben feljegyzést kell készíteni. A feljegyzés tartalmazza készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat.

A jegyzőkönyv ezen túlmenően tartalmazza a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést. A feljegyzést annak készítője, a jegyzőkönyvet – annak minden oldalán – az eljárási cselekményben részt vett személyek aláírják.

A hatóság egyes eljárási cselekményekről kép- és hangfelvételt készíthet. A rögzítés ilyen módja esetén a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen résztvevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.

Az uniós források felhasználására az Ávr.-t csak akkor kell alkalmazni, ha a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet és a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet eltérő szabályokat nem állapít meg. A helyszíni ellenőrzés folyamatára vonatkozó speciális szabályokat az európai uniós támogatások esetében a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet és a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet foglalja magában, a rendeletek az ellenőrzés folyamatát megegyezően, az Ávr. helyszíni ellenőrzésre megfogalmazott szabályaitól jóval szélesebb körben rögzítik, a következők szerint:

- kockázatelemzés, éves terv és éves jelentés készítése,
 - a kockázatelemzési módszertan elkészítése és az éves terv elkészítése,
 - éves jelentés elkészítése az időszak alatt elvégzett ellenőrzésekről.
- A folyamat:
 - elrendelés – Értesítés és előkészítés – Lefolytatás és lezárás – Intézkedések teljesítése, ennek hiányában szankció alkalmazása.

Kockázatelemzés, csalás elleni védekezés

Az irányító hatóság a kifizetési kérelem és az alátámasztó dokumentumok ellenőrzésére vonatkozóan a monitoring és információs rendszer útján kockázatelemzést végez.

Az irányító hatóság felelős a csalás elleni politika végrehajtásáért, amelynek keretében együttműködik az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszterrel a csalás kockázatelemzése módszertanának kidolgozásában, elvégzi a csalás kockázatelemzését, a támogatási döntés előkészítése és meghozatala során a támogatást igénylő vonatkozásában, továbbá a támogatási szerződés megkötése és esetleges módosítása, valamint a folyamatba épített ellenőrzés során következetesen, rendszeresen és kiterjedten alkalmazza azt.

Az irányító hatóságok az ún. Arachne adatbányászati és kockázatértékelési eszköz eredményeit szintúgy figyelembe veszik a folyamatba épített ellenőrzés során.

Kiugró adatok vizsgálata

Az uniós támogatások körében a monitoring rendszerben kötelező minden nyertes ajánlattevő és kapcsolódó szerződés adatait rögzíteni és összerendelni az elszámolni kívánt számlával. Így egyszerűen leszűrhető az egyes felhívásokban megjelenő szállítók listája. **Ezzel nyomon lehet követni, hogy egy adott ajánlattevő hány projektben jelenik meg nyertesként.**

Az irányító hatóságok az ellenőrzések során adatbázisba rendezhetik az adatokat, így különböző összefüggéseket tudnak vizsgálni. Nem csak a nyertes ajánlattevők, de a (köz)beszerzési eljárásokon induló nem nyertes szereplők köre is rendelkezésre álló adat, szükség esetén az irányító hatóság ezeket is tudja vizsgálni. Egy adott felhívás szakmai tartalmától függően az irányító hatóság kialakíthat speciális ellenőrzési módszertanokat, ahol a szakmai tartalomhoz illeszkedően vizsgálhatja a szállítók körét, a teljesítést, annak valódiságát vagy egyediségét, hozzáadott értékét. Vagyis nem csak előre ismert kockázatok kiszűrésére van lehetőség, hanem arra is, hogy a pályázatok körüli újonnan felmerült negatív hatásokra is, időben reagálhasson az irányító hatóság, mint ellenőrző szervezet. **Mindez a korrupciós kockázat csökkentését, vagy adott esetben kiszűrését is eredményezheti.**

A monitoring és információs rendszerből lehetőség van lekérdezésre, aminek eredményéből megállapítható, hogy hol jelennek ugyanazok az ajánlattevők. **Ezeket a lekérdezéseket meghatározott időközönként meg lehet tenni, hogy minél pontosabb képet mutasson az ajánlattevőkről, ezáltal kiszűrhetővé válnak az esetleges visszaélések.**

Helyszíni ellenőrzés

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet és a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet megegyezően rögzíti a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó folyamatot szabályozó rendelkezéseket, a folyamat kiindulópontja a kockázatelemzés és éves terv kialakítása.

Kockázatelemzés és éves terv:

- Az irányító hatóságok maguk készítik egy, az időszakra vonatkozó kockázatelemzési módszertant. A jogszabály meghatározza, milyen szempontokat kell mérlegelni az elkészítés során.
- Kockázatelemzést végeznek, meghatározzák a helyszíni ellenőrzések várható számát, és minden év október 31-ig éves ellenőrzési tervet állítanak elő. A jogszabály meghatározza, milyen szempontokat kell mérlegelni az éves ellenőrzési terv elkészítése során, illetve jogszabályban meghatározott gyakorisággal felül kell vizsgálni, esetleges változásokat megküldeni az államháztartásért felelős miniszter és az igazoló hatóság részére.

- A kockázatelemzés során mérlegelni kell különösen
 1. az érintett felhívás kapcsán felmerülő kockázati tényezőket,
 2. a projekt típusát,
 3. a projekt összköltségét,
 4. a projekt tervezett megvalósítási időtartamát,
 5. a kedvezményezett típusát,
 6. a kedvezményezett által megvalósított projektek számát,
 7. a támogatási arányt,
 8. az elszámolás típusát,
 9. az előleg mértékét és összegét,
 10. a projekt megvalósítása során korábban felmerült problémák, szabálytalanságok számát,
 11. a kedvezményezett más projektjei kapcsán felmerült szabálytalanságokat és azok számát,
 12. a projekt megvalósításának jelentős elmaradását a tervezett ütemtervhez képest,
 13. az előző helyszíni ellenőrzés óta eltelt időt,
 14. az audit hatóság ellenőrzései során megállapított szabálytalanságokat és kockázatokat,
 15. a projekt életútja során bekövetkezett jogutódlás vagy projekt-átadás miatti változásokat,
 16. a projektmenedzsment költségek javára történt átcsoportosítást az elszámolható összköltségben belül.

Helyszíni ellenőrzés folyamata:

A helyszíni ellenőrzés előkészítése, a kedvezményezett értesítése

- Helyszíni ellenőrzés elrendelése:
 - a helyszíni ellenőrzés tervezhetőségének, időpontjának (projekt szakasztól függően), típusának meghatározása (helyszíni ellenőrzés vagy céllenőrzés),
 - a kedvezményezettel időpont és helyszín egyeztetése,
 - legalább két fő megbízása (min. 2 év tapasztalat), szükség esetén külső szakértők folyamatba való bevonása. Összeférhetetlenségi és titoktartási nyilatkozat aláírása, megbízó levelek elkészítése abban az esetben, ha nincs az ellenőrnek állandó megbízásról megbízó levele. A két ellenőr egyidejű megbízása csökkenti a korrupció lehetőségét.
- Szükséges információk, bizonylatok, az összesítőn szereplő tételek meghatározása és a jegyzőkönyv előkészítése. A kedvezményezett értesítése a vizsgált dokumentumok listájáról, ha lehetséges, dokumentumok előzetes bekérése.

A helyszíni ellenőrzés lefolytatása és lezárása

- Az ellenőr személyének igazolása.
- Helyszíni ellenőrzés lefolytatása az elrendelt helyszíni ellenőrzésnek megfelelően, jegyzőkönyvben az észrevételek, a kedvezményezett álláspontjának, szükség esetén intézkedések és/vagy kiegészítő jegyzőkönyv elkészítésére vonatkozó adatok rögzítése
- a jegyzőkönyv aláírása a kedvezményezett és az ellenőrök által.

- jegyzőkönyv lezárása után (legfeljebb 5 nappal) megküldése a kedvezményezett számára, a kedvezményezett kézhezvétele után 8 napon belül észrevételt tehet, ehhez hasonló a jegyzőkönyv kiegészítés szükségessége esetén az eljárás.
- intézkedések teljesítése, ennek hiányában új határidő meghatározása, szükség esetén szankció alkalmazása.

Az irányító hatóság elkészíti az éves összefoglalót.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben szereplő főbb EMVA, ETHA specifikus szabályok:

- EMVA nem terület-, illetve állatlétszám alapú támogatások esetén a beruházási műveletekkel kapcsolatos adminisztratív ellenőrzések magukban foglalják a támogatott művelet vagy befektetési terület legalább egyszeri helyszíni szemlét.
- Nem céllenőrzés, hanem eseményszemle rendelhető el.
- A helyszíni szemlét, vagy az eseményszemlét egy fő (sikeres vizsgát tesz) is végezheti, ha a jóváhagyott támogatási összeg a százmillió forintot nem haladja meg.
- Ha a helyszíni ellenőrzés a kedvezményezett közreműködése nélkül, külső vizsgálattal vagy távérzékeléssel elvégezhető, mellőzhető a tájékoztatása a kedvezményezettnek.
- A jegyzőkönyvet a helyszínen át kell adni vagy 15 napon belül megküldeni.
- A helyszíni ellenőrzés kedvezményezett általi akadályozása esetén a kifizetési igénylést elutasítják.
- Ha a természetes személy kedvezményezett jogainak gyakorlásában akadályozott, kérheti az akadály megszűnéséig, de legfeljebb két hónapig a helyszíni ellenőrzés megkezdése elhalasztását vagy az ellenőrzési cselekmények felfüggesztését. Kivétel: az ellenőrzés célját veszélyeztetné, megghiúsítaná, vagy egyéb módon ellehetetlenítené a folyamatban lévő eljárást.
- A döntés megalapozását szolgáló nyilvántartási rendszerek adataiban a kedvezményezett által a kérelem benyújtását követően kezdeményezett visszamenőleges módosítások nem fogadhatóak el, ha a módosítás az intézkedésben való részvétel feltételeinek utólagos teljesítésére vagy a kérelem kedvezőbb elbírálására irányul.
- A kifizető ügynökség a kedvezményezettel szerződéses kapcsolatban álló harmadik személynél az intézkedésben való részvétellel összefüggésben kapcsolódó ellenőrzést végezhet.

Helyszíni ellenőrzés IT-alkalmazás (minden OP-ra vonatkozóan):

A 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet lehetővé teszi, hogy az irányító hatóságok, ha megfelelő technológia rendelkezésre áll, akkor elektronikus alkalmazás segítségével is lebonyolíthassák a helyszíni ellenőrzéseket.

A helyszíni ellenőrzések elektronikus elvégzésével távellenőrzések lebonyolítása könnyebbé, mégis jobban dokumentáltabbá válik. A fejlesztés a helyszíni ellenőrzés több területén könnyítést jelent az Irányító Hatóságok (a továbbiakban: IH) munkájának elvégzésében, ugyanis csökkenti az ellenőrzések előkészítésével, lezárásával és egyéb, adminisztrációval

kapcsolatos terheit. Ez azonos kapacitás biztosítása mellett több helyszíni ellenőrzés alkalmazását teszi lehetővé. **Ugyanakkor tovább csökkenti az integritási kockázatokat, mivel az ellenőrzés minden mozzanata dokumentálásra kerül (elektronikusan rögzített).** Emellett az elektronizálás lehetővé teszi a felcsatolt képek meta-adatokkal való ellátását a pontosabb azonosítás érdekében a távoli ellenőrzések során.

Célja és hatása:

- Korruptciós kockázatok csökkentése;
- a távellenőrzés lehetőségének megteremtése, jobb kapacitásgazdálkodás;
- a jegyzőkönyv előkészítésének megkönnyítése előtöltött adatokkal;
- az EUPR-rel való szinkronizáció miatt a jegyzőkönyv előkészítése könnyebb és gyorsabb lesz, ami az ellenőrök felkészülését is megkönnyíti.

Tartalmazza:

- Az EUPR fejlesztése és az alkalmazás elkészítése.
- A gyakorlatok és sablonok bizonyos egységesítése.
- A folyamatot a jegyzőkönyv lezárásáig fedi le a fejlesztés.
- Az alkalmazás és az EUPR szinkronizálása.
- Az alkalmazáson belüli kép hitelesítése, meta-adatokkal való ellátása.

Összeférhetetlenség rendje és az összeférhetetlenség új fogalma

A 2022. szeptember 30-án, majd pontosításokkal 2022. november 15-én kihirdetett módosítással a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben, a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben és a 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendeletben megerősítést nyert, hogy az európai uniós források felhasználása során irányadó összeférhetetlenségi szabályokat (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (Európai Unió költségvetési rendelete), valamint az összeférhetetlenség elkerüléséről és kezeléséről szóló 2021/C 121/01 számú bizottsági közleménnyel összhangban kell alkalmazni.

Az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok nemcsak szigorúbbak lettek, hanem több helyen pontosításra kerültek a jogszabályok az összeférhetetlenség kockázatának vagy látszatának objektív fennállása értelmezésével kapcsolatban. Ennek értelmében, ha egy személy összeférhetetlensége valamely, a rendeletekben felsorolt konkrét ok alapján nem volna megállapítható, de az (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet 61. cikk (3) bekezdése szerinti valamely összeférhetetlenségi ok – így különösen családi vagy érzelmi ok, politikai szimpátiával vagy nemzeti hovatartozással kapcsolatos ok, gazdasági érdek vagy bármely más közvetlen vagy közvetett személyes érdek – rá nézve teljesül vagy annak kockázata vagy látszata objektíven fennáll, akkor az adott személyt úgy kell tekinteni, mint akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható.

Nyilatkozattételi kötelezettség

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplői, továbbá az értékelő, az állami értékelő és a döntés-előkészítő bizottság tagja e tevékenységük megkezdését megelőzően általános összeférhetetlenségi nyilatkozatot és érdekeltségi nyilatkozatot, majd az érdemi eljárási

cselekményük megkezdését megelőzően az adott eljárási cselekményre vonatkozó összeférhetlenségi nyilatkozatot kötelesek tenni.

Az összeférhetlenségi nyilatkozattételi kötelezettség kiterjed a kedvezményezettekre, a szállítókra, az alvállalkozókra és a projekt előkészítésében és megvalósításában részt vevőkre is.

Az eseti összeférhetlenségi nyilatkozat megtételére a FAIR/EUPR-n keresztül kerül sor. A rendszer 2022. november 15-i élesítése óta **311 744**⁶⁷ nyilatkozattétel történt, amelyben a nyilatkozók 114 esetben jeleztek összeférhetlenséget.

E rendszerek hatékonyabb adat-gyűjtése és felhasználása érdekében az informatikai összekapcsolási lehetőségeket folyamatosan figyelemmel kíséri az intézményrendszer. A FAIR-EUPR-nek jelenleg is több olyan adatkapcsolata van, amellyel a pályázók adminisztrációs terheinek csökkentése mellett a valótlán adatok közlése is megelőzhető. 2022 nyarán lehetővé vált, hogy az irányító hatóságok térítésmentesen hozzájussanak a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által vezetett tényleges tulajdonosi nyilvántartás adataihoz. Az adatkapcsolat kiépítésével kapcsolatos egyeztetések 2023. első negyedében még folyamatban vannak.

Összeférhetlenség ellenőrzése

Az összeférhetlenségi nyilatkozatok valóságtartalmát a Miniszterelnökség szervezetihez tartozó Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság (a továbbiakban: Igazgatóság) ellenőrizni két évre szóló ellenőrzési terv alapján, mintavételeken. Az Igazgatóság által 2022. november 15. és december 31. között **55 személy általános összeférhetlenségi és érdekeltiségi nyilatkozata került megvizsgálásra összeférhetlenségi ellenőrzés keretében.**

A kormánytisztviselői jogviszony megszüntethető, ha az összeférhetlenségi nyilatkozatában, illetve az érdekeltiségi nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlánul közölt vagy mellőzött a kormánytisztviselő.

Anonim bejelentő felület

A www.palyazat.gov.hu főoldalon létrejött egy anonim gyanúbejelentésre szolgáló felület, annak érdekében, hogy bárki bejelenthesse, ha egy ügy kapcsán összeférhetlenséget vagy annak látszatát észleli. Az összeférhetlenségre irányuló anonim bejelentéseket az Igazgatóság vizsgálja ki.

A felület 2022. november 15-i élesítése óta **6**⁶⁸ bejelentés érkezett, a bejelentések közül két alkalommal a kedvezményezett az összeférhetlenségi nyilatkozatát tévesen erre a felületre nyújtotta be, az érdemi bejelentések mindegyikét az Igazgatóság kivizsgálja.

ARACHNE rendszer alkalmazása és az eredmények figyelembevétele

Az Arachne kockázatértékelési eszköz, amit az Európai Bizottság, azon belül is A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága, valamint a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (a továbbiakban: a bizottsági szolgálatok) fejlesztett ki, néhány tagállammal szoros együttműködésben. A bizottsági szolgálatok az

⁶⁷ 2023. február 27.

⁶⁸ 2023. február 27.

Arachne kockázatértékelési eszköz rendelkezésre bocsátásával segíteni kívánják az európai strukturális és beruházási alapokat (a továbbiakban: esbalapok) irányító hatóságok munkáját, hogy az eszköz révén hatékonyan és eredményesen ki tudják szűrni a legkockázatosabb projekteket, szerződéseket, vállalkozókat és kedvezményezetteket, ami a közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU rendelet (a továbbiakban: a közös rendelkezésekről szóló rendelet) 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja szerint szükséges az irányító hatósági ellenőrzéseik elvégzéséhez.

Magyarország Kormánya jogszabályban vállalt kötelezettséget arra, hogy használja az Európai Bizottság által kifejlesztett ARACHNE kockázatértékelő eszközt. Az ARACHNE kockázatértékelő rendszer a 2014-2020-as és 2021-2027-es programozási időszakok fejlesztési forrásai tekintetében adatbányászatra és adatgazdagításra szolgáló integrált informatikai eszközként támogatja a csalásra utaló figyelmeztető jelek, valamint a kockázatos projektek azonosítását. Az eszköz segítségével az irányító hatóság az Európai Bizottság által azonosított kockázati tényezőket vizsgálja ki a csalás, összeférhetetlenség és kettős finanszírozás megelőzése érdekében. Az ARACHNE kockázatelemzése a tagállamoktól a támogatásokra vonatkozó adatain, az ORBIS és a WorldCompliance nyilvános adatbázisokból, valamint a Vies keresőrendszerből nyert adatokra épül.

A Miniszterelnökség kéthavonta tölti az ARACHNE rendszerbe a meghatározott adatmezőkbe valamennyi programozási időszakra vonatkozóan az uniós támogatások felhasználása során az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó, jogszabályban meghatározott adatokat.

A feladatkörükben érintett ellenőrző szervek teljes körűen hozzáférnek az ARACHNE kockázatértékelési eszköz funkcióihoz az ellenőrzéseik céljából. Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter biztosítja az ARACHNE kockázatértékelő eszközhöz való hozzáférést a fejlesztéspolitikai intézményrendszer érintett munkatársai részére.

Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter koordinálja az ARACHNE kockázatértékelő eszköz alkalmazását, aminek része egy a 2014-2020 és 2021-2027 programozási időszak, valamint Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásához kapcsolódó csalás-kockázatok értékelését biztosító ARACHNE kockázatértékelő eszköz alkalmazásához készült módszertani útmutató.

Az útmutató az Arachne által kalkulált kockázatok figyelembe vételének módját, riasztások esetén szükséges teendőket tartalmazza.

Az útmutatót december 1-jétől kell alkalmazni, a használatot a 2023. január 1-jétől a nem kormány irányítása alá tartozó **Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság ellenőrzi.**

Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság létrehozatala

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XXVIII. törvénnyel (a továbbiakban: 2022. évi XXVIII. törvény) létrehozásra került a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság, amely az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter munkaszervezetén – Miniszterelnökségen – belül működő független szervezeti egység, tevékenységét 2022. október 13-ával kezdte meg. Hatásköre az uniós költségvetés végrehajtásában résztvevő, a fejlesztéspolitikai intézményrendszer minden szereplőjére kiterjed. Az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatok tekintetében az Igazgatóság nem utasítható, feladatait minden más intézmény, szerv, politikai párt, társaság, egyesület, jogi vagy természetes személy általi befolyásolástól mentesen köteles ellátni.

Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság az európai uniós források felhasználásának ellenőrzéséhez kapcsolódó feladatok lát el, így különösen:

- összeférhetetlenségi nyilatkozatokat és érdekeltségi nyilatkozatokat rendszeresen, mintavételes eljárással, valamint hatósági nyilvántartások és nyilvánosan elérhető információk, valamint megkeresés útján megismerhető adatok alapján ellenőriz
- az Igazgatóság évente az összeférhetetlenségi nyilatkozat benyújtására kötelezettek legalább 5%-a esetén ellenőrzi a nyilatkozatok megtételét és azok tartalmának megfelelőségét,
- kockázatelemzést végez,
- gondoskodik az összeférhetetlenségi helyzetek megelőzése érdekében a tudatosság növeléséről és az intézményrendszer uniós támogatások végrehajtásáért felelős szereplőinek képzéséről,
- együttműködik a büntetőeljárásban eljáró szervekkel.

Továbbá az Igazgatóság vizsgálja ki a www.palyazat.gov.hu oldalon tett anonim gyanúbejelentéseket is.

Az Igazgatóság az Integritás Hatóság megkeresésére haladéktalanul biztosítja az általa ellenőrzött összeférhetetlenségi nyilatkozathoz és érdekeltségi nyilatkozatokhoz, valamint az Integritás Hatóság jogkörének gyakorlásához szükséges irathoz való hozzáférést.

A támogató által hozott szabálytalansági döntések elleni jogorvoslati kérelmek, valamint a kifogások elbírálása a közeljövőben szintén a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatósághoz fog kerülni.

Integritás Hatóság létrehozatala

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény hozta létre az Integritás Hatóságot, amely 2022. november 19-én kezdte meg tevékenységét.

Az Integritás Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) egy olyan autonóm államigazgatási szerv, amely széleskörű felhatalmazással rendelkezik és beavatkozik azokban az esetekben, 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. A Hatóság igazgatósága tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. A beszámolót a Hatóság megküldi a Bizottság részére is.

Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság és jogállásváltozása

Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságot (a továbbiakban: EUTAF), mint az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalként működő központi költségvetési szervet, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet hozta létre 2010. július 1-jével, melynek feladata

meghatározott európai uniós és más nemzetközi támogatások második szintű ellenőrzése (auditja).

A 2022. évi XLIV. törvény 2023. január 1-jei hatállyal megváltoztatta az EUTAF jogállását. Ez alapján az EUTAF már autonóm államigazgatási szervként működik.

Szakmai tevékenységében az EUTAF független az irányító hatóságoktól, közreműködő szervezetektől, az igazoló hatóságtól, illetve a kedvezményezettektől. Az EUTAF a tevékenységének tervezése során, a módszerek kiválasztásában és a program végrehajtásában önállóan jár el, befolyástól mentesen és ezáltal a korrupció lehetőségét teljesen kizárva állítja össze a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó jelentéseket, amelyek tartalmáért felelősséggel tartozik.

Az EUTAF feladatkörébe az európai uniós támogatások tekintetében az ellenőrzési hatósági, audithatósági és auditszervi feladatok, továbbá egyéb nemzetközi támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzések tartoznak és évenkénti beszámolási kötelezettséget teljesít az Országgyűlés irányába.

Kiemelendő, hogy a Főigazgatóság a csalás és a korrupció elleni fellépés megfelelő biztosítása érdekében meghatározott feladatai és az uniós támogatásokra vonatkozó rendeletek keretében

- a) alkalmazza és figyelembe veszi az ARACHNE kockázatértékelő eszközt,
- b) véleményezi az ARACHNE kockázatértékelő eszköz alkalmazására és eredményeinek felhasználására vonatkozó módszertant,
- c) ellenőrzi az ARACHNE kockázatértékelő eszköz használatát, valamint az annak részére történő adatküldést,
- d) eljár a csalás elleni politika keretében meghatározott eljárások, módszertanok szerint,
- e) résztvevőket delegál az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által szervezett csalás és korrupció elleni képzésekre, és
- f) folyamatosan vizsgálja az európai támogatások felhasználásáról szóló rendeletek hatálya alá tartozó intézkedések végrehajtását.

Csalás és korrupció elleni stratégia és a fejlesztéspolitikai intézményrendszer által készített rendszeres csalási kockázat elemzések

Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter tevékenységének segítésére kijelölt minisztérium, a Miniszterelnökség a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplőivel együttműködve megalkotta az európai unióból származó forrásokra vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégiát, amely a Kormány által a 1540/2022. (XI.15.) Korm. határozattal elfogadásra és a www.palyazat.gov.hu oldalon közzétételre került.

Stratégia valamennyi, az európai unióból származó forrásra kiterjed, így a 2021–2027 programozási időszak operatív programjain és a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terven túlmenően a 2014–2021 programozási időszakra, a Brexit Alapra, a Határon Átnyúló Interreg programokra és a Közös Agrárpolitikára vonatkozóan is tartalmaz információkat.

A csalás–kockázat elemzése a 2014–2020 programozási időszakban került bevezetésre. Az Európai Bizottság tagállamok részére kiadott útmutatóját (EGESIF 14-0021-00 számú útmutató a csalás kockázatelemzésről és a hatékony és arányos csalásellenes intézkedésekről) alapul véve a 2014–2020 programozási időszak elején a koordináló szervezet érintett szervezeti egységei, az irányító hatóságok és az igazoló hatóság részvételével elvégezték a kiinduló csalás kockázatelemzést, amely évente felülvizsgálatra kerül.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer a csalás elleni küzdelmét a kockázatelemzési és kockázatkezelési tevékenység eredményeinek felhasználásával folytatja.

Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter koordinációjával

- az irányító hatóságok,
- a nemzeti hatóság,
- az igazoló hatóság és
- a közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár

rendszeres időközönként elvégzi a csalás kockázatelemzést különös tekintettel a támogatást igénylők kiválasztása, a projektek végrehajtása, hitelesítése, továbbá a költségek igazolása, kifizetése és a saját beszerzések eljárási szakaszai tekintetében.

Az EGESIF 14-0021-00 számú útmutató részét képező excel alapú kockázatkezelési eszköz felülvizsgálatát és a jogszabályi változásokhoz történő illeszkedését a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplői minden évben elvégzik.

Az irányító hatóságok, nemzeti hatóság részéről **13 kockázati tényező azonosítására van lehetőség** a kockázatelemzési eszköz által.

Az azonosításkor a létező kontrollok meghatározására kerül sor, ami nagyban hozzájárul a meglévő kockázatok jövőbeli elkerüléséhez megtenni kívánt intézkedések meghatározásához.

A közbeszerzési terület szintén beazonosítja a **13** kockázati tényezőtől álló, a területre vonatkozó releváns elemeket és meghatározza a létező kontrollokat. Az igazoló hatóság a költségigazolás és kifizetés területén felmerülő kockázatokat azonosítja, és szintén meghatározza a létező kontrollokat.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 2022. november 24-én hatályba lépett módosításával a kockázatelemzés, mint feladatkör a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatósághoz került, ezzel is elősegítve a csalás kockázatelemzés egységesítését, az integritás erősítését.

Rotáció, központosított perképviselet, szabálytalanság- és kifogáskezelés

A korrupció megelőzése érdekében a fejlesztéspolitikai intézményrendszer érzékeny pozícióban lévő munkatársainak – így különösen a szabálytalanságkezeléssel, ellenőrzésekkel, kockázatértékeléssel foglalkozó munkatársaknak – a rotációjára vonatkozó módszertan készül.

Ezen túlmenően fontos megemlíteni, hogy az európai uniós források felhasználásának lebonyolításáért felelős szervek döntéseivel szemben jogorvoslati lehetőség biztosított, és ez a korrupciós kockázatok felszámolásában is fontos eszköz. Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter jogorvoslati feladatai keretében nemcsak elbírálja a kifogásokat és az irányító hatóságok által hozott szabálytalansági döntésekkel szemben benyújtott jogorvoslati kérelmeket, hanem biztosítja ezen döntések egységes gyakorlatát is.

A peres és nemperes eljárásokban történő képviselet egységessége érdekében ez a feladatkör központosításra került, így az egyes európai uniós források felhasználását érintő peres és kötelező jogi képviseletet igénylő nemperes eljárásokban, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárásokban, valamint más hatósági eljárásokban a jogi képviseletet nem az irányító hatóságok, hanem a Miniszterelnökség egyik szervezeti egysége látja el.

Csalás elleni képzések, tananyagok

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer képzési struktúrájában kiemelt hangsúlyt kap a csalás- és korrupció-megelőzés, a szabálytalanságkezelés és az integritás. Ezekben a témákban már az eddigiekben is számos képzést megtartásra került, ugyanakkor a rendszerben jelen levő fluktuáció miatt folyamatos feladatot jelent az új belépő kollégák képzése. Fontos a már itt dolgozó kollégák ismereteinek elmélyítése is: a képzések során szerzett ismeretek által javul a csalásgyanús, vagy potenciálisan korrupcióhoz vezető helyzetek megelőzése, felismerése, az integritási rendszer ismerete.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe újonnan belépő, korábbi fejlesztéspolitikai tapasztalattal nem rendelkező munkatársak számára kialakított kötelező képzési modulok a következő témákban foglalkoznak a csalásmegelőzés témájával:

- Szabálytalanságkezelés;
- Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme;
- Visszaélések, szabálytalanságok megelőzése, észlelése – Figyelmeztető jelek.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) OLAF Koordinációs Irodával (a továbbiakban: Iroda) közösen speciális képzési program került kialakításra a csalásellenes tudatosság növelése, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, valamint a csalás, a korrupció és egyéb pénzügyi vonatkozású jogellenes tevékenységek elleni küzdelem érdekében.

Az Iroda munkatársai igényfelmérés alapján évente több szervezetnél tartanak előadásokat, a 2016 óta rendszeresen megrendezett 52 oktatáson eddig összesen 2079 fő vett részt.

A csalás- és szabálytalanságkezeléshez szorosan kapcsolódónak a közbeszerzések, ugyanis a kohéziós politika végrehajtásával kapcsolatos hibák vagy szabálytalan kifizetések jelentős mértékben a közbeszerzési szabályok helytelen alkalmazásával vannak összefüggésben. „*A versenypolitika jelentősége és a közbeszerzések szabályossága az uniós támogatások végrehajtása során*” című, több alkalommal is megtartott képzésen a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság illetékes szakemberei adtak elő.

Kiemelt figyelem irányul a közbeszerzési eljárások dokumentumainak ellenőrzésével foglalkozó munkatársak fejlesztésére. E-learning tananyag került kidolgozásra az egyes szabálytalanságok felismeréséhez, megelőzéséhez és kezeléséhez szükséges információkról; a hazai és uniós auditáló szervek közbeszerzési szabálytalanságokkal kapcsolatos megállapításairól. Bővítésre került az új belépőknek szóló képzési program a közbeszerzések témakörével.

2022 májusában új együttműködés indult el: „*Az uniós támogatásokkal kapcsolatos csalások, visszaélések azonosításának gyakorlati tapasztalatai*” című képzés keretein belül közös gondolkodás és együttműködés vette kezdetét a hazai intézményi környezet csalás elleni tevékenységet végző szereplői között. Az előadók a Legfőbb Ügyészség, az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatóságának, valamint OLAF Koordinációs Irodájának munkatársai voltak.

Az előadások során az európai uniós támogatások sérelmére elkövetett visszaélésekre vonatkozó tapasztalatok kerültek megosztásra.

A hivatásetikai normák és szakmai szabályok megsértésére irányuló kockázatok felismerése, értékelése és kezelése érdekében, valamint a csalásellenes tudatosság növelése és a korrupció

elleni küzdelem céljából a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által fejlesztett „*Integritás-alapismeretek*” című képzés elvégzése **kötelező azon kormánytisztviselők számára**, akik a kormánytisztviselői továbbképzési kötelezettség keretében korábban még nem teljesítettek korrupció-megelőzés témakörét érintő közzolgálati továbbképzési programot.

A tudásmegosztás érdekében, a szabálytalanságkezelési tapasztalatokból kiindulva esettanulmány gyűjtemény készült, ami a belső e-learning keretrendszerben érhető el.

Az Európai Bizottság és az OLAF 2021-ben EU-alapok Csalás Elleni Tudás- és Erőforrásközpont néven weboldalt hozott létre: https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/index_hu. Célja az uniós forrásokkal kapcsolatban elkövetett csalások megelőzésének és felderítésének támogatása a megfelelő források, bevált gyakorlatok megosztása és a szakértők kapacitásépítésének támogatása révén.

A honlapon többek között videó modulok találhatóak csalás megelőzés, azonosítás, jelentéstétel, kivizsgálás, szankcionálás, Arachne, csalás kockázatelemzés témában. 20 tagállam 37 jó gyakorlata, valamint 11 kategorizált és anonimizált esettanulmány, valamint definíciók, jogi háttér, tanulmányok, kézikönyvek, tudást vizsgáló tesztek állnak az érdeklődők rendelkezésére. A csalás elleni tudatosság erősítése érdekében a honlap elérhetősége megosztásra került az intézményrendszer munkatársaival.

Lebonyolított képzések számokban:

Év	Képzés címe	Résztvevők	Képzést tartó szervezet
2012	Aktuális ellenőrzési kérdések	46	NFÜ, EUTAF, TVI
2012	Szabálytalanságkezelés	36	NFÜ
2013	A fiktív számlák felismerésének módszereinek bemutatása	68	NAV, Ellenőrzési Főosztály
2014	Hamisított okiratok észlelése	27	OLAF Koordinációs Iroda
2014	Public Procurement I.	76	ETCP - Európai Képzési Központ, Közbeszerzési Monitoring Hivatal
2015	Audit hatósági feladatok	62	EUTAF
2015	Szabálytalanságkezelés	14	ME Támogatási Döntések és Jogorvoslatok Főosztály
2015	Arachne képzés - Rendszerbemutató	30	Európai Bizottság szervezése
2015	Arachne képzés - Kockázati mutatók részletes áttekintése	28	Európai Bizottság szervezése

2016	Csalásmegelőzés az uniós fejlesztéspolitika területén	645	OLAF Koordinációs Iroda
2016	A NAV bünygyi szervei és a LÜ tapasztalatai az uniós támogatásokkal kapcsolatos nyomozások területén	72	NAV Központi nyomozó főosztály
2017	Költségvetési csalás	70	Kúria, Győri Törvényszék
2017	Integritás képzés	56	Nemzeti Védelmi Szolgálat
2017	Csalásmegelőzés az uniós fejlesztéspolitika területén	485	OLAF Koordinációs Iroda
2017	Arachne képzés	19	Európai Bizottság
2017	Ellenőrzési tapasztalatok	32	ME Ellenőrzési Főosztály
2018	Csalásmegelőzés az uniós fejlesztéspolitika területén	190	OLAF Koordinációs Iroda
2018	A versenypolitika jelentősége és a közbeszerzések szabályossága az uniós támogatások végrehajtása során	65	Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzési Hatóság EUTAF
2018	Arachne Alap képzés	25	Európai Bizottság
2018	Arachne Haladó képzés	26	Európai Bizottság
2018	Ellenőrzési tapasztalatok megosztása	53	ME Ellenőrzési Főosztály, EUTAF
2019	Csalásmegelőzés az uniós fejlesztéspolitika területén	85	OLAF Koordinációs Iroda
2020	Csalásmegelőzés az uniós fejlesztéspolitika területén	41	OLAF Koordinációs Iroda
2021	Csalásmegelőzés az uniós fejlesztéspolitika területén	100	OLAF Koordinációs Iroda
2021	Ellenőrzési tapasztalatok megosztása	117	ME Ellenőrzési Főosztály, EUTAF
2021	Csaláselleni stratégiák workshop	12	

2022	Az uniós támogatásokkal kapcsolatos csalások, visszaélések azonosításának gyakorlati tapasztalatai	58	Állami Számvevőszék, NAV Bűnügyi Főigazgatóság, Legfőbb Ügyészség, OLAF Koordinációs Iroda
2022	Csalásmegelőzés az uniós fejlesztéspolitika területén	533	OLAF Koordinációs Iroda
2022	Arachne Haladó képzés	273	Európai Bizottság
2022	A versenypolitika jelentősége és a közbeszerzések szabályossága az uniós támogatások végrehajtása során	45	Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzési Hatóság EUTAF

Az irányító hatóság a büntetőeljárásokkal összefüggő feladatai keretében

- feljelentést tesz,
- a folyamatban lévő büntetőügyekkel összefüggésben kapcsolatot tart a bűnüldöző szervekkel, azok megkereséseit megválaszolja,
- az előző pontok szerinti, valamint az egyéb megkeresések kapcsán tett intézkedésekről, továbbá a megindított szabálytalansági eljárásról tájékoztatja a minisztert és az audit hatóságot.

VIII. Pályázati felhívások, bírálati szempontok jövőbeni egyszerűsítése, követelések előírása, azok teljesülésének módjai

A projekt-kiválasztás során alkalmazható eljárásrendek

Az irányító hatóság a 2021-2027-es programozási időszakban – az előző időszak hagyományait folytatva – **versenyeztetési** és **nem versenyeztetési** eljárásrendet is alkalmazhat.

Az alkalmazott eljárásrendet – a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben (továbbiakban Korm. rendelet) rögzített szabályok figyelembevételével – az irányító hatóság az ÉFK tervezés során határozza meg. Az alkalmazott kiválasztási eljárásrendet a meghirdetett felhívásban is jeleznie kell az irányító hatóságnak.

Ha a beérkező projektek közül versenyeztetés során választja ki a támogatható projekteket az irányító hatóság, akkor két kiválasztási eljárásrend alkalmazható: a **standard** és az **egyszerűsített** eljárásrend.

Amennyiben **nincs** versenyeztetés, akkor az irányító hatóság **kiemelt** eljárásrendet alkalmaz.

A fenti eljárásrendek mellett külön nevesített a szabályozásban a területi operatív programnál a **Területi Kiválasztási Eljárásrend (TKR)**. TKR sajátossága, hogy az irányító hatóság a támogatási kérelmekről születő döntésbe a területi szereplőt is bevonja. TKR-ben – a területi szereplő bevonása mellett - szintén kiemelt, standard vagy egyszerűsített eljárásrend alkalmazható.

A kiválasztási szempontok rendszere

A szempontokat az irányító hatóság a szabályozásban megfogalmazott elvárásokra, a szakpolitikai célokra és a szabályos programvégrehajtásra figyelemmel határozza meg. Az értékelési szempontrendszer az adott program monitoring bizottsága fogadja el. Erre az irányító hatóságnak minimum 10 napos határidőt kell biztosítania. A Monitoring Bizottság által elfogadott értékelési szempontrendszer a felhívásban is be kell mutatni. A szempontrendszer ezt követően csak a Monitoring Bizottság jóváhagyásával módosítható.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyi Alapra vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló Európai Parlament és a Tanács rendelet (a továbbiakban: CPR) rendelkezése alapján a műveletek kiválasztására alkalmazott módszertant és kritériumokat, valamint ezek változásait legalább 15 munkanappal a monitoring bizottsághoz való benyújtásuk előtt be kell nyújtani az Európai Bizottságnak.

A tartalmi értékelési szempontrendszer kialakításánál az irányító hatóságnak figyelemmel kell lennie a meghatározott kiválasztási eljárásrendre, mivel eljárásrendként különböző szabályok vonatkoznak az alkalmazott tartalmi értékelési szempontokra (a tartalmi értékelési szempontokkal kapcsolatos elvárásokat lásd külön fejezetben).

A támogatási kérelmet - kiemelt projekt kivételével - **pontozással** kell értékelni. A projektek megfelelő minősége érdekében kiemelt fontosságú a támogatásnyújtáshoz elvárt minimális pontszám meghatározása a projekt egészéhez, illetve akár részelemeihez kapcsolódóan is.

Egyszerűsített kiválasztási eljárásrendben meghirdetett felhívások esetében az irányító hatóság **csak mérlegelést nem igénylő** értékelési szempontokat alkalmazhat, amely nem lehet 5-nél kevesebb.

Standard kiválasztási eljárásrendben meghirdetett felhívások esetében az irányító hatóságnak **mérlegelést igénylő, és mérlegelést nem igénylő értékelési szempontokat is** meg kell határoznia. A szempontrendszernek ebben az esetben legalább egy mérlegelést igénylő szempontot tartalmaznia kell.

A különböző pályázati felhívásokra benyújtott támogatási kérelmek értékelése és az értékelés alapján történő döntéshozatal minden esetben az **Irányító Hatóság kompetenciája**. A formájában, tartalmában azonosan készült támogatási kérelmek kiszűrésében a megfelelő értékelési szempontok meghatározása továbbá az Irányító Hatóság által az értékelési útmutatóban adott instrukciók nyújthatnak segítséget. **Az értékelési szempontokat a Monitoring Bizottság tárgyalja meg és fogadja el, ezért az Monitoring Bizottság tagjainak érdemi beleszólása lehet az értékelési kritériumokba.**

A támogatási kérelmek elbírálásának módja

Egyszerűsített kiválasztási eljárásrend esetén az irányító hatóság **folyamatos vagy szakaszos** elbírálást is alkalmazhat. Standard kiválasztási eljárásrend esetén csak **szakaszos** elbírálásban lehet dönteni a beérkezett kérelmekről.

Folyamatos elbírálás esetén az irányító hatóság a jogosultsági szempontoknak való megfelelés szerinti sorrendben bocsátja tartalmi értékelésre a támogatási kérelmeket és a **tartalmi értékelés lezárásának sorrendjében születik döntés.**

Szakaszos elbírálás esetén legkésőbb a felhívásban rögzített szakasz zárását követően bocsátja tartalmi értékelésre a támogatási kérelmeket az irányító hatóság és **az egy szakaszban beérkezett támogatási kérelmekről az értékelés során elért pontszám sorrendjében hoz támogatási döntést.**

Könnyítések, változtatások az elmúlt időszakhoz képest a felhívások meghirdetése és a támogatási kérelmek benyújtása, értékelése során:

A 2021-2027-es programozási időszakra vonatkozó hazai szabályozás megalkotása során kiemelt szempont volt az **adminisztratív terhek csökkentése**, ezáltal a pályázói kedv erősítése, a szabályos projektvégrehajtás támogatása.

- A felhívás sablon szövegezése egyszerűsödött, rövidebb, közérthetőbb, átláthatóbb felhívások megjelentetése a cél.
- Kiemelt eljárásrendben előkészítési célú projektekre irányuló felhívást csak a Kormány előzetes hozzájárulásával lehet meghirdetni. Az ilyen felhívások összege nem haladhatja meg a prioritás keretösszegének 10%-át.
- Az egyszerűsített kiválasztási eljárásrend esetén az irányító hatóságnak (legalább öt) mérlegelést nem igénylő tartalmi értékelési szempontot kell meghatározni, amelyek értékelése automatikusan, a monitoring rendszer által is elvégezhető. Ezzel gyorsítható az értékelési folyamat.
- A támogatási kérelem benyújtásához szükséges nyilatkozatot nem papíralapon kell aláírni és postai úton beküldeni – ehelyett minősített tanúsítványon alapuló, legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírás vagy azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatás (AVDH) használata kötelező. Ezzel megszűnik a papíralapú dokumentum utólagos, postán való benyújtásának kötelezettsége.
- Egyszerűsített kiválasztási eljárásrend esetén a benyújtási lehetőség a 24. óra után azonnal felfüggeszthető vagy a felhívás azonnal lezárható, ha az igényelt támogatások összege eléri a felhívásban rögzített szakasz keretösszegének 130%-át. Az intézményrendszer már a keretösszeg 80%-ának elérésekor értesíti a támogatást igénylőket annak érdekében, hogy azok, akik még szeretnék benyújtani kérelmüket, a felfüggesztés előtt megtehessék ezt. A felfüggesztésig beérkezett támogatási kérelmek értékelését el kell végezni.
- A kedvezményezett dokumentált egyetértése és a technikai feltételek rendelkezésre állása esetén a helyszíni ellenőrzés történhet elektronikus alkalmazás használatával is, személyes jelenlét nélkül (így különösen kép, hang, videó).
- A támogatási kérelmekről szóló irányító hatósági vezetői döntéshez a Kormány előzetes hozzájárulása csak az 5 milliárd forint feletti támogatási összegű kérelmeknél szükséges.
- Folyamatos elbírálás esetén az irányító hatóság a jogosultsági szempontoknak való megfelelés (és nem a beérkezés!) szerinti sorrendben bocsátja tartalmi értékelésre a támogatási kérelmeket és a tartalmi értékelés lezárásának sorrendjében hoz támogatási döntést. Ezzel a támogatásra alkalmas kérelmekről születő döntéshozatal gyorsul.

Egyszerűsített elszámolások

Egyszerűsített elszámolási módok (Simplified Cost Option - **SCO**) alkalmazása esetén a projekt elszámolható költségeit **nem pénzügyi bizonylatok alapján**, hanem egy előre meghatározott módszerrel határozzák meg, kimenetek, eredmények vagy más költségek alapján, vagy egységköltséggel, vagy százalékos átalánnyal. Azaz a kedvezményezettnek valamelyik SCO módszerrel meghatározott költségére vonatkozóan nem kell pénzügyi

bizonylatot benyújtania a támogató részére. Az átalány alapján elszámolt költséget alátámasztó dokumentumokat az irányító hatóság helyszíni ellenőrzés keretében nem ellenőrzi.

Az SCO-k típusai

- **átalányalapú egységköltség** (az elért eredmények alapján kifizetett egységköltség, pl. óradíj meghatározása úgy, hogy az utolsó 12 hónap bruttó foglalkoztatási költségeit elosztják 1.720 órával. Így elegendő a ledolgozott órákat dokumentálni jelenléti ívvel)
- **egyösszegű átalány** (a teljes projektre, vagy a projekt egy részére egyösszegben kerül kifizetésre, ha teljesülnek a vállalt eredmények, pl. rendezvény lebonyolítása a vállalt létszámmal megalósul)
- **százalékban meghatározott átalány** (egyes költség típusok adott százalékában lehet elszámolni más költség típusokat, pl. közvetlen személyi jellegű költségek 15%-a elszámolható közvetett költségként).

Egyes egyszerűsített elszámolási módokat maga a közösségi jogszabály tartalmaz (ún. **off-the-shelf módszerek**), ilyenkor nincs szükség előzetes számításokra a módszer megalapozottságához. Egyik ilyen – 2021-2027-ben az eddig meghirdetett TOP Plusz és GINOP Plusz felhívások alapján – legnépszerűbbnek tűnő módszer a közvetlen költségekre vetített 7%-os közvetett költség elszámolási lehetőség.

Az off-the-shelf módszereken kívül a **tagállamoknak** lehetőségük van más módszertanok kialakítására, ezt azonban **számításokkal kell alátámasztani**.

A 2021-2027-es időszakra folyamatban van **EU szintű SCO-k** kidolgozása is, a szükséges tanulmányok a Bizottság megbízásából készülnek. Az EU szintű SCO-k alkalmazása a tagállamok számára nem lesz kötelező, de az off-the-shelf módszerekhez hasonló jogbiztonságot adnak.

A **2014-2020-as időszakban közel 280 felhívás** tartalmazott a fentiek közül valamilyen egyszerűsített elszámolási módot. Ennek

- több, mint fele százalékban meghatározott átalány,
- több, mint harmada átalányalapú egységköltség volt.

A felhívások 20%-a több egyszerűsített elszámolási módot is tartalmazott alternatív jelleggel, tehát az egyes SCO-k között átfedés is előfordult.

A Vidékfejlesztési Program 4 felhívása tartalmazott egyösszegű átalányt.

Követeléskezelés az európai uniós források terhére nyújtott támogatások esetében

A támogatás jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, továbbá a támogatási szerződéstől történő elállás esetén a kedvezményezett a támogatást köteles visszafizetni, alapszabály szerint a Ptk. 6:47. §-a szerinti ügyleti kamattal növelt mértékben.

A követeléskezelési eljárás a követelés előírásától a befolyt összeg kezeléséig vagy a behajthatatlan összeg leírásáig tart. A kedvezményezettrel szemben egyidejűleg több követelés is előírható.

Követelés előírása

A követelés összegét az IH állapítja meg. A követelés összege tőkeösszegeből (kifizetett/jóváhagyott támogatás), valamint a kapcsolódó kamatokból áll. Az ügyleti kamat számítás kezdő időpontja a támogatás folyósításának napja, utolsó napja a visszafizetési kötelezettség teljesítésének napja. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerveknek nincs ügyleti kamat fizetési kötelezettsége.

Ha a kedvezményezett a visszafizetési kötelezettségét határidőre nem teljesíti, a Ptk. 6: 48. §-a szerinti késedelmi kamatot kell fizetnie. A követelés és kamatai megfizetésére írásban kell felszólítani a kedvezményezettet. A visszafizetési kötelezettség az IH döntése alapján részletekben is teljesíthető, a visszafizetés ütemezését külön megállapodásban kell rögzíteni. Követelés előírása után – annak teljesüléséig – az érintett szerződésre további kifizetés nem teljesíthető a kedvezményezett részére.

A követelés teljesülésének módjai

Visszafizetés

A kedvezményezett a felszólító levél alapján visszafizeti a követelés összegét az IH által kezelt számlára. A kedvezményezett önkéntesen, a felszólító levél kézhezvételét megelőzően is teljesíthet visszafizetést. A visszafizetett összeg számviteli kezelhetősége érdekében az IH-nak ilyenkor is elő kell írnia a követelést.

Beszámítás

Ha az IH a kedvezményezettel szemben követelést írt elő, megvizsgálja, hogy a kedvezményezett részére megítélt, de még ki nem fizetett támogatási összegbe a követelés beszámítható-e. Azaz az IH megvizsgálja, hogy van-e folyamatban kifizetési kérelem, illetve hogy abban szerepelnek-e kifizethető támogatást tartalmazó bizonylatok. Amennyiben igen, az IH a bizonylatok kifizethető támogatási összegét a követelés összegével csökkenti. Konzorcium esetén a beszámítás csak a követeléssel érintett tag elszámolásaiból lehetséges.

Leírás

Leírás indokai az alábbiak lehetnek:

- kis összegű követelés
- behajthatatlanság.

Biztosítékok érvényesítése

Ha a fizetési határidő eredménytelenül telt el, a beszámítás sikertelen, és nem jött létre részletfizetési megállapodás, az IH megkezdheti a rendelkezésre álló biztosítékok érvényesítését. A biztosítékok közül elsődlegesen azt kell érvényesíteni, amellyel a visszakövetelt összeg leggyorsabban beszedhető.

Követelés adók módjára történő behajtása

Ha a biztosíték érvényesítése eredménytelen volt, az IH megkeresi az állami adóhatóságot a vissza nem fizetett összeg adók módjára történő behajtása céljából. Ha a kedvezményezett a Korm. rendeletnek megfelelően nem nyújtott biztosítékot, és az adók módjára történő behajtás eredménytelen volt, az IH kezdeményezi az állami adóhatóságnál a kedvezményezett adószámának törlését.

Követelés behajthatatlanná nyilvánítása

Ha a követelés adók módjára történő behajtása nem járt eredménnyel, a követelést az IH behajthatatlannak nyilvánítja. A behajthatatlan követelést le kell írni.

IX. A támogatási tevékenység befejezése, a támogatási tevékenység lezárása

A jogszabály különbséget tesz a támogatott tevékenység **lezárása** és **befejezése** között.

- A támogatott tevékenység akkor tekinthető **befejezettnek**, ha a beruházással érintett vagyont létrejött, használható, és a kedvezményezett a költségvetési támogatással elszámolt.
- **Lezártnak** ezzel ellentétben csak akkor tekinthető a tevékenység, ha a kedvezményezett a költségvetési támogatással kapcsolatos valamennyi kötelezettségét teljesítette, a záró beszámolót benyújtotta, azt a támogató jóváhagyta, a záró jegyzőkönyv elkészült, így a támogatási jogviszony fizikailag és pénzügyileg is lezártnak tekinthető.

X. Monitoring

A támogatásokkal kapcsolatos átláthatóság követelményét az államháztartási szabályok is erősítik. Az Áht. alapján a Kincstár a költségvetési támogatásokról és az annak nem minősülő csekély összegű támogatásokról monitoringrendszerrel működtet (a továbbiakban: Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer, vagy OTR).

Az OTR projekt alapvető célja olyan egységes, valamennyi hazai és EU-s támogatási forrást nyilvántartó rendszer, amely a magyar kormányzati ellenőrző és döntéshozó szervek számára a támogatási források teljes körének átlátható, biztonságos és folyamatos nyomon követését támogatja, és olyan funkciói vannak, mint pl. a támogatáshalmazozódás ellenőrzési vizsgálat.

A támogató vagy a támogató nevében eljáró szervezet a monitoringrendszerbe való adatátadással gondoskodik

- a) a támogatási igényhez kapcsolódóan a támogatási igény benyújtója nevére, a támogatási igény céljára és az igényelt támogatás mértékére, a pályázati úton biztosított támogatás esetében a pályázati kiírás tárgyára,
- b) a támogatási döntéshez kapcsolódóan a döntéshozó személy, testület esetén a testület megnevezésére, tagjainak nevére és a támogatás megállapított mértékére,
- c) a támogatás felhasználásához kapcsolódóan bekövetkezett vagy a támogató által megállapított, a támogatási jogviszonnyal, a támogatás rendelkezésre bocsátásával és a beszámolással kapcsolatos tényekre, körülményekre

vonatkozó adatok közzétételéről az e célra rendszeresített honlapon.

Az Áht. 56/B. § (2) bekezdése rögzíti, hogy költségvetési támogatások és az ezeknek nem minősülő csekély összegű támogatások mindaddig nem nyújthatók, amíg a támogatási döntéseket a monitoringrendszerben nem rögzítették.

A monitoringrendszerben kezelt adatok a támogatási döntés naptári évének utolsó napjától számított öt év elteltével törölhetők és az itt nyilvántartott adatok kereshetőségét a támogatási program, a támogatási igény benyújtója, a támogatás összege és a döntéshozatalra jogosultak szerint, valamint más módon csoportosított lekérdezhetőségét bárki számára, ingyenesen biztosítani kell. Egyebekben pedig a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt adat, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő, közérdekből nyilvános adatnak

minősül, a megismerésére a közérdekű adatokra vonatkozó törvényi rendelkezéseket kell alkalmazni.

Megjegyezzük, hogy az államháztartási szereplők (így különösen a költségvetési szervek, a központi- és fejezeti kezelésű előirányzatok, kezelő szervek, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok, vagy éppen a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek) az Ávr.-ben (az Ávr. 5. és 6. mellékletében) meghatározott szempontok szerint több közérdekű- és statisztikai adatszolgáltatást kell, hogy teljesítsenek. Ilyen adatszolgáltatás például az európai uniós társfinanszírozással bonyolított pályázatok esetében a nettó 100 millió forintot meghaladó, teljesített kifizetés összege, kedvezményezettje és a kifizetés időpontja, vagy akár a civil szervezetek részére felajánlott SZJA 1%-ok összege.

Az adatszolgáltatási kötelezettség egyértelműen definiálja a kötelezően közzéteendő közérdekű adat és a közzétételre kötelezett elnevezését, de a közzététel helyét (pl. az adott szervezet honlapja), az adatfrissítés gyakoriságát, valamint azt is, hogy a közzétett adatok eltávolíthatóak-e a közzététel helyéről vagy sem.

A Kincstár a jelenleg széttagolt (több forrásból megismerhető, beszerezhető) államháztartási információs háttér informatikai konszolidálásához, a közpénzügyi információkat közvetítő adatszolgáltatási rendszerek megújításához fejlesztéseket végez. A fejlesztések révén az olyan közadatok, mint például az egyes uniós irányelvek szerinti kimutatások, a központi költségvetés végrehajtására irányuló információk, átláthatóbb módon egyfelől közelebb kerülnek az állampolgárokhoz, másfelől Magyarország nemzetközi megítélését is erősíthetik. **A fejlesztések és az ún. közpénzügyi portál jogszabályi alapjainak megteremtése folyamatban van.**

Az uniós támogatások körében a monitoring-bizottságok felépítése, működése, és az itt megtett vállalások

A kohéziós programok, valamint a Belügyi Alapok esetében uniós kötelezettség a monitoring bizottságok (a továbbiakban MB) felállítása, a CPR ugyanis meghatározza, hogy a tagállamoknak létre kell hozniuk az MB-ket, amelyben biztosítják a kormányzati és nem kormányzati szervezetek megfelelő egyensúlyát. A CPR olyan további részletszabályokat is meghatároz, amelyek átültetése folyamatban van a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletbe.

Az MB-k szavazati joggal rendelkező tagokból és állandó meghívott szakértőkből állnak. Az MB-k munkájában az Európai Bizottság képviselője tanácsadói minőségben vesz részt.

A tagok a 256/2021 (V.18.) Kormányrendelet alapján kerülnek kiválasztásra, az MB elnökét a Miniszterelnök nevezi ki. A Kormányrendelet 35. § (1) alapján a monitoring bizottságba az irányító hatóság felkérésére tagot delegálnak:

- a) a miniszter,
- b) az irányító hatóság,
- c) az államháztartásért felelős miniszter,
- d) a szakpolitikai felelősök,
- e) a konstrukciófelelősök,
- f) területi érintettség esetén a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter, valamint a Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős miniszter,
- g) a gazdaságfejlesztési zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos,

- h) a megyei önkormányzatok érdekképviselői szerve,
- i) a fővárosi közgyűlés,
- j) a gazdasági és szakmai érdekképviselői szervek,
- k) a szociális partnerek és
- l) a civil szervezetek.

A CPR alapján a **nem kormányzati szervezeteket átlátható folyamatok útján kell kiválasztani**, és ezen szervezeteknek az alábbi területeket kell képviselniük:

- (1) a gazdasági és szociális partnerek,
- (2) a regionális, helyi és városi partnerek,
- (3) a civil társadalmat képviselő például környezetvédelmi partnerek, nem kormányzati szervezetek, valamint a társadalmi befogadás, az alapvető jogok, a fogyatékossággal élő személyek jogai, a nemek közötti egyenlőség és a megkülönböztetés mentesség elősegítésért felelős szervezetek
- (4) adott esetben a kutatószervezeteket és egyetemeket képviselik

Ezenfelül az **egyes programok is tartalmazznak vállalásokat** azzal kapcsolatban, hogy a program Monitoring Bizottságában milyen területről kell érdekképviselői szervezetnek megjelennie pl. fogyatékosokat képviselő szervezetek, valamint alapjogi területen aktív szervezetek meghívása. Emellett a programok rögzítik azt a vállalást, hogy a szavazó tagok 50%-át a nem kormányzati szférának kell biztosítani.

Az EUB-vel folytatott megbeszélések során az alábbi vállalások kerültek megfogalmazásra:

Az MB tagok közé be kell vonni a civil társadalmat leginkább reprezentáló ernyőszervezeteket, ezeket jól átgondoltan kell kiválasztani, igazodva a programokhoz. OP-nként 2 civil tag kiválasztására (az EUB-vel előzőleg egyeztetett) pályázati felhívás került megjelentetésre a honlapon. Az IH-k folyamatosan egyeztetik a Bizottsággal az Monitoring Bizottságok összetételére érkezett bizottsági észrevételeket. A cél, hogy amellett, hogy az megfeleljen az Monitoring Bizottsággal kapcsolatos jogszabályi előírásoknak és a programokban vállaltaknak, még működőképes nagyságú Monitoring Bizottságok kerüljenek létrehozásra, ami érdemben tudja tárgyalni a program előrehaladását és hozzájárulni a végrehajtáshoz.

A fogyatékossággal élő személyek bevonásával kapcsolatban a Bizottság elfogadta azt a magyar javaslatot, hogy a Fogyatékos Emberek Szervezeteinek Tanácsát (FESZT) kerüljön felkérésre egy fogyatékosokat képviselő tag jelölésére a Monitoring Bizottságokba, a korábban vállalt 3 fogyatékosokat képviselő szervezet direkt meghívása helyett. Emellett szeretnék, ha a DIMOP Plusz esetében az Informatika a Látássérültekért Alapítvány, míg az EFOP Plusz esetében az Értelmi Fogyatékossággal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége (ÉFOÉSZ) is meghívásra kerülne.

Az MB albizottságokkal kapcsolatban, néhány programnál már azonosításra került, hogy szükség van albizottságra. A többi program esetében is nyitva kell hagyni ezt a lehetőséget, ha indokolt. Elsősorban az EFOP+-ban vállalt albizottságokkal indulna el, ahol három albizottság felállítása került elvállalásra.

A Monitoring Bizottsági dokumentumok (jegyzőkönyvek az ülésekről, taglisták, ügyrend stb.) az alábbi linken bárki számára elérhető lesz: <https://www.palyazat.gov.hu/monitoring-bizottsagok>.

A monitoring bizottságokba a civil szervezet által delegált, szavazati joggal rendelkező, ülésen résztvevő tagot a felkészülés, valamint az üléseken történő részvétel biztosításáért tiszteletdíj illeti meg, amelyet az MB ügyrendje szabályoz.

A Monitoring Bizottságok nagy része márciustól kerül megszervezésre az éves jelentés elfogadásához.

Procedurális MB nyitó ülés nem kerül megtartásra, hanem az a cél, hogy az első MB ülések már érdemben tudják tárgyalni és elfogadni az MB ügyrendet, az OP-k kiválasztási kritériumait, és tárgyalni és véleményezni az ÉFK-kat. Ezért február végéig felkérésre kerülnek az OP MB tagok.

Minden OP esetében – a CPR rendelkezései alapján – megküldésre kerül előzetesen a kiválasztási kritériumok és a felhívások szakmai tartalma az EUB-nek (a DIMOP+-ra már megküldve, GINOP+ esetében kiválasztási kritériumokról már megindult a tavalyi évben az egyeztetés) mielőtt azok a Monitoring Bizottságnak megküldésre kerülnének.

A tervek szerint márciusban megtartásra kerül a Monitoring Bizottságtagjainak felkészítő képzése, a központi képzés mellett (március 8.) az IH-kat felkérték, hogy OP specifikus képzést is tartsanak az MB tagjaiknak, ahol részletesen bemutatásra kerülhet az OP tartalom, a javasolt kiválasztási kritériumok és a tervezett ÉFK.

Tervezett MB ülések időpontjai 2023 tavasz:

Tervezett MB ülések	Dátum	Megjegyzés
VOP Plusz	2023. március vége	Kiválasztási kritériumok és az éves fejlesztési terv elküldve a Bizottságnak. A Bizottság választától függően, az MB megszervezésre kerülhet a záró szeminárium (március 22.) utáni napokban vagy az azt követő héten. A megállapodás megvalósult az MB összetételével kapcsolatban.
DIMOP Plusz	2023. március vége	Kiválasztási kritériumok és az éves fejlesztési terv elküldve a Bizottságnak. Az MB összetételével kapcsolatban folyamatban vannak az egyeztetések (A Bizottság visszajelzése csak nemrég érkezett meg).
TOP Plusz	2023. április 13.	A kiválasztási kritériumokat meg kell küldeni a Bizottságnak (az árnyék MB már elfogadta) és az éves fejlesztési tervet is. Az MB összetételével kapcsolatban fennáll még néhány megválaszolatlan kérdés.
KEHOP Plusz	április második fele	A kiválasztási kritériumokat és az éves fejlesztési tervet meg kell küldeni a Bizottságnak. Az MB összetételével kapcsolatban folyamatban vannak az egyeztetések.
GINOP Plusz	április második fele	Ha az MB tagokkal és a kiválasztási kritériumokkal kapcsolatban rövidtávon a megállapodás megszületik, akkor április második felében lenne ülés, ha viszont rövidtávon nem születik megállapodás, akkor az ülés 2023 májusában lesz közösen megtartva a GINOP MB üléssel.

EFOP Plusz	április második fele	A kiválasztási kritériumokat és az éves fejlesztési tervet meg kell küldeni a Bizottságnak. Az MB összetételével kapcsolatban fennáll még néhány megválaszolatlan kérdés.
IKOP Plusz	2023. május	A kiválasztási kritériumokat és az éves fejlesztési tervet meg kell küldeni a Bizottságnak. Az MB összetételével kapcsolatban folyamatban vannak az egyeztetések.
PM	2023. június	

Kiemelendő továbbá a Monitoring Bizottságok alábbi feladata is. A felhívások szakmai tartalmának összeállítása a szakpolitikai felelős feladata, az értékelési szempontrendszerének és a módszertannak kialakítása az irányító hatóság feladata. **Az értékelési módszertant a Monitoring Bizottság vitatja meg és fogadja el, így a tagjainak jelentős befolyása lehet annak kialakítására. A 2014-2020-as időszakban a fenti módszertant az Európai Bizottság is vizsgálta, és kockázatot nem talált benne.**

X. Megállapítások, javaslatok

A jelentés részletesen bemutatja az európai uniós és a nemzeti forrásból nyújtott támogatási rendszer főbb tulajdonságait, külön kiemelve – a támogatásnyújtás alapjaitól kezdődően – a szabálytalanságok megelőzésével, annak kockázatainak csökkentésével kapcsolatos szabályozási környezetet. **A szabályozási környezet bemutatása részletesen kitér a korrupció elleni küzdelem (büntetőjogon kívüli) eszközeire,** amelyek didaktikai szempontból jelen jelentésben a támogatási rendszereket érintően az alábbiakra tagozódik:

- a személyi és szervezeti integritás védelme,
- a támogatási jogviszonyban szereplő ügyfélkapcsolatok,
- a döntés-előkészítés és döntéshozatali eljárás,
- az ellenőrzés, a szabálytalanságok feltárása, valamint
- a szankciók.

A megállapítások és javaslatok a nemzeti forrásból nyújtott támogatások és az Európai Unió forrásból nyújtott támogatások mögött húzódó joganyag, valamint a támogatások kihelyezésével érintett szereplők adatbekérésen alapuló interjúi során beérkezett adatokon, válaszokon alapulnak. Kiemelendő, hogy a hazai és uniós forrásból nyújtott támogatások szabályozása Magyarországon azonos alapokon, azonos keretjogszabályokon nyugszik.

A két nagyobb halmazt jelentő támogatások körében a szabályozási környezet emiatt is tartalmaz más és más szempontokat. Ugyanakkor közös metszet, hogy a támogatások nyújtásának – az európai uniós jogszabályokhoz igazodóan – keret- és részletszabályait az államháztartásról szóló törvény, illetve a felhatalmazására kiadott kormányrendeletek rögzítik. Ugyanakkor a támogatások forrás szerinti részletszabályozása egymástól – céljait, speciális voltát tekintve – eltér. Míg a hazai forrásból nyújtott támogatások körében a hazai költségvetés védelmét, addig az uniós forrásból nyújtott támogatások kihelyezési, ellenőrzési, elszámolási szabályai az uniós források védelmét is szolgálják. A szabályozásokból eredő különbségek ezen elvek mentén jelentkeznek.

A megállapításokból eredő következtetések arra tesznek javaslatot, hogy a bemutatott szabályozási környezetben – a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében – a hazai támogatásokra vonatkozó szabályozás közelítsen az uniós támogatásokra vonatkozó szabályozáshoz. Ez összességében az eljárások egyszerűsítését, az egységesítés miatt az

átláthatóság javítását jelenti, és ezzel szintén a korrupciós tényezők visszaszorítását eredményezheti. A megállapítások tehát az azonos keretszabályokon nyugvó, de részletszabályaiban eltérő uniós és hazai támogatási rendszer szabályozási környezetének összevetésén alapulnak elsősorban. **A javaslatok így a szabályozási környezetre tesznek olyan célkitűzéseket, amelyek a szabálytalanságok kezelésével, az eljárások egyszerűsítésével, az ellenőrzések megerősítésével kívánnak a lehetséges korrupciós kockázatokra reagálni, azt visszaszorítani.**

A nemzeti forrásból (Magyarország központi költségvetéséből) és az uniós forrásokból nyújtott támogatások rendelkezésre bocsátásának, szabályszerű felhasználásának, elszámolásának szabályai értelemszerűen eltéréseket mutatnak, hiszen utóbbiak programozási időszaka az Európai Unió hosszú távú költségvetéséhez (jelenleg 2021-2027) igazodnak. Ezzel szemben a hazai forrásból nyújtott „központi” támogatások releváns része a Kormányhoz, a Kormány tagjainak szakmai, ágazati feladataiba sorolható (fejezeti kezelésű előirányzatok terhére nyújtott támogatások).

A főbb vonásaiban azonos, de a részletszabályozásban eltérő jogi környezet eltérő joggyakorlatot is eredményez. Ez a párhuzamosság azonban – a fentiek alapján – nem indokolatlan és nem önkényes. Ugyanakkor a szabályozási környezet(ek) változásai olyan jó gyakorlat megteremtését is jelentheti (akár a hazai, akár az uniós támogatások szabályozási környezetében), amely akár az uniós források, akár a nemzeti költségvetésből nyújtott források (közpénzek) szabályszerűbb felhasználását segítik elő, teszik átláthatóbbá, egyszersmind csökkentve a korrupció lehetőségét is.

A Munkacsoport és az Almunkacsoport céljaival összhangban kiemelten fontos a bemutatott szabályozási környezet gyakorlatban való alkalmazásának vizsgálata. Ennek érdekében az uniós és a hazai forrásból nyújtott **egyes, pénzügyileg már elszámolt támogatásokra** vonatkozóan, a fejezeteket irányító szervek körében készült felmérés adatai által kerül alátámasztásra a szabályozási környezet gyakorlati megvalósulása, majd ennek alapján sor került a jelentésben foglalt megállapítások megtételére. A táblázatos formában történt adatgyűjtés többek között arról ad tájékoztatást, hogy (fejezetenként, támogatónként) a felméréssel érintett körben mennyi támogatási jogviszony (db) jött létre, ezeknek mekkora részét teszi ki a pályázati rendszerben, pályázati rendszeren kívül nyújtott támogatások. Az interjú-táblázat fejezeteket irányító szervei által kitöltendő adatmezői összehasonlítható módon kerültek összeállításra, így a nemzeti és az uniós forrásból nyújtott támogatási kör tapasztalatai összevethetőek. A felmérés alapjául szolgáló táblázatok aggregáltak, európai uniós és nemzeti támogatási szinten kerülnek bemutatásra és értékelésre a jelentés tervezetében. Az államháztartás önkormányzati alrendszeréből nyújtott támogatások körében a rendelkezésre álló adatok kerültek elemzésre, figyelemmel arra, hogy a jelentés elkészítéséhez szükséges időintervallum nem tette lehetővé a hazai önkormányzati szektor ilyen mélységű interjúvolását.

Mindezek alapján a jelentés nem csupán a szabályozási környezet bemutatását tűzte célul, hanem mind a hazai, mind pedig az uniós források támogatói körében felmért gyakorlatot (a 2022. évben fennálló támogatási jogviszonyokra vonatkozó adatbekérést jelentő interjút) is figyelembe vette. Az – adatbekérésen alapuló – interjút illetően kiemelendő, hogy az Almunkacsoport értelemszerűen **nem végzett ellenőrzést a támogatók körében**, hanem a fejezetet irányító szervek vezetői, a rendelkezésükre álló információk alapján adtak válaszokat. **Az alább feltüntetett valamennyi adat így a fejezetet irányító szervek (támogatók) által kitöltött adatbekérő lapokon szereplő adatokon, információkon nyugszik.**

Az interjú célja **nem volt és nem is lehetett az esetleges jogsértések, szabálytalanságok feltárása.** Az Almunkacsoport célul tűzi ki, hogy e támogatásokra vonatkozó adatbekérési

gyakorlatot rendszeresen (évente) megismételje, a támogatási rendszerek monitorozásaként egyben felmérve a tett javaslatok korrupcióellenes hasznosulását is.

Hazai támogatások

Az adatbekérésen alapuló interjú szempontjai elsődlegesen a támogatások volumenére, a támogatásokban részt vevő, abban segédkező szervek körére, valamint az ellenőrzések lefolytatására irányult. Az interjú a jövőben mélyíthető, pontosítható.

A jelentésből, a jelentés alapjául szolgáló jogi háttér bemutatásából, valamint az adatbekérésen alapuló interjúkból szerzett információkból az Almunkacsoport az alábbi megállapításokat, javaslatokat fogalmazta meg.

Az adatbekérésen alapuló interjúra adott válaszokból összességében megállapítható, hogy a 2022. évben a hazai támogatások pénzügyileg elszámolt volumene összesen **1 484 537 735 570** forint volt, amelyből többek között a Gyermek és Ifjúsági Alapprogram, az Interreg program, a művészeti tevékenységek és egyéb feladatok, valamint a nem állami felsőoktatási intézmények támogatása valósult meg

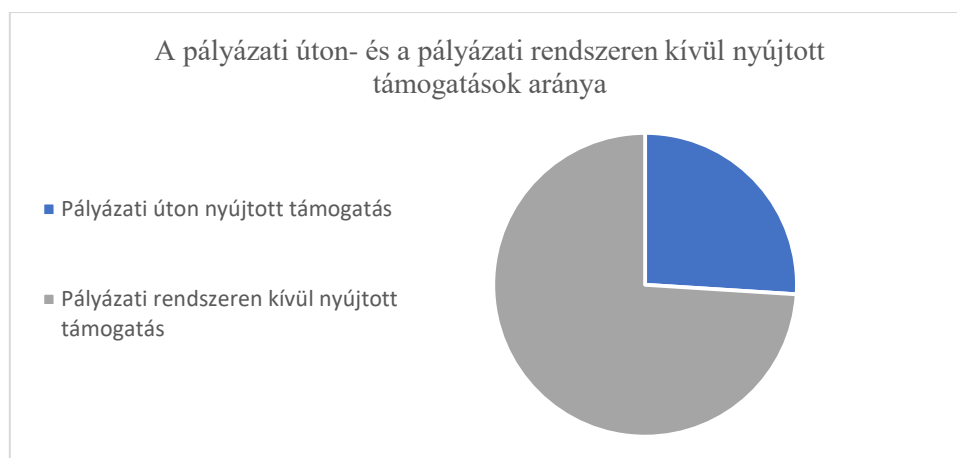
Ezen összeg összesen 119 656 darab támogatási jogviszonyból (támogatói okirat kibocsátásával illetve támogatási szerződés megkötésével) származik.

Az államháztartási jogszabályok alapján abban az esetben, ha a támogatás összege az ötmilliárd forintot nem éri el támogatói okiratot kell kibocsátani, ami a támogató egyoldalú jognyilatkozata. Az ötmilliárd forintot elérő vagy azt meghaladó összegű költségvetési támogatás esetén pedig hatósági szerződésnek nem minősülő támogatási szerződésben kell megállapodni a kedvezményezettel. Kiemelendő, hogy a támogatási jogviszonyok közül a

- a pályázati úton odaítélt támogatások száma **31 445 db** volt, míg
- a pályázati rendszeren kívül **87 608 db**

támogatást ítéltek meg a kedvezményezetteknek. A pályázati rendszeren kívül támogatások magasabb darabszámát az indokolhatja, hogy ha jogszabály kötelezően nem írja elő a pályáztatást az adott támogatás kapcsán, a támogató döntési kompetenciája, hogy pályáztat vagy sem.

A pályázati úton- és a pályázati rendszeren kívül odaítélt támogatások arányát az alábbi diagram szemlélteti:



Megjegyezzük, hogy a pályázat – a számviteli óvatosság elve szerint – a pályázaton elnyerhető támogatási összeggel már a pályázati kiírás pillanatában terheli a kiadási előirányzatot.

Európai Unió támogatások

Az adatbekérésen alapuló interjúra adott válaszokból összességében megállapítható, hogy a **2022. évben** az uniós forrásból nyújtott, pénzügyileg elszámolt támogatások volumene összesen **140 056 937 454 forint** volt. Ezen összeg összesen **6 857** darab támogatási jogviszonyból ered.

E támogatási jogviszonyok közül

- **6 193** jogviszonyt támogatói okirat kibocsátásával,
- **664** támogatási jogviszonyt pedig támogatási szerződés megkötésével

hoztak létre.

Jogszabály alapján – főszabály szerint – az irányító hatóság a kedvezményezettel polgári jogi támogatási szerződést köt. A támogatási szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni akkor, ha a támogatási jogviszony az irányító hatóság által kibocsátott támogatói okirattal jön létre.

Kiemelendő, hogy a támogatási jogviszonyok közül

- a pályázati úton odaítélt támogatások száma **6 841** db volt, míg
- a pályázati rendszeren kívül csupán **16** esetben ítélték oda támogatást a kedvezményezetteknek.

Az adatok alapján megállapítható az is, hogy **5 727** támogatási jogviszony esetében a támogatási összegből **125 610 801 936** forint kezelő szervén keresztül került biztosításra. **A vállalkozásoknak szánt források kiemelt projekteken keresztül történő felhasználásának vizsgálata**

A felhívások szakmai tartalmának összeállítása a szakpolitikai felelős feladata. A szakmai tartalom meghatározása során biztosítani kell, hogy a szakmai tartalom illeszkedjen a Kormány ágazati stratégiai céljaihoz. A kiemelt felhívások szakmai koncepcióját a Kormány is megtárgyalja és kormányhatározatban fogadja el.

Az egyes településeknek juttatott uniós források volumene közti vélelmezett kiugró eltérések és ezek lehetséges okainak vizsgálata;

A területi szereplő dolgozza ki az integrált területi programot, az általa elfogadott területfejlesztési koncepció és program alapján. Kidolgozza az integrált területi program szintű kiválasztási kritériumokat, véleményezi a területi kiválasztási eljárásrendben meghirdetésre kerülő felhívás tervezeteket, és meghatározza a területi értékelési szempontokat, döntéselőkészítő bizottságba tagot delegál. Az integrált területi programot a Kormány fogadja el.

A hazai és az európai uniós támogatások ellenőrzésére irányuló megállapítások

A jelentés részletesen kitér az európai uniós és a nemzeti forrásból nyújtott támogatások egyes ellenőrzéstípusainak bemutatására. A jelentésből kitűnik, hogy az ellenőrzési mechanizmusok számos eltérést mutatnak egymástól a hazai forrásból, illetőleg az Európai Unió forrásból nyújtott támogatások ellenőrzései körében. Ennek oka, hogy míg a hazai finanszírozású támogatásokra az államháztartási és a közigazgatási szabályok, addig az Európai Unióra kifejezetten az Európai Unió támogatásaira irányadó jogszabályok tartalmazzak rendelkezéseket.

A hazai forrásból finanszírozott támogatásoknál differenciálja a helyzetet az is, hogy eltérő ellenőrzési típusok alkalmazhatóak akkor, ha a támogatási jogviszony támogatói okirattal vagy

támogatási szerződéssel, illetőleg akkor, ha közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel jött létre. A nemzeti jog mindössze háromféle ellenőrzési típust szabályoz, amiből az egyik, a Kincstár által működtetett monitoringrendszerből való lekérdezés nem kötelező ellenőrzési típus, hanem egy jogosultság a jogszabályban, pályázati kiírásban és a támogatási szerződésben meghatározott szervek számára. Ugyanakkor **ez a típusú ellenőrzés az Európai Unió finanszírozású támogatások esetében kötelező**, a támogatáshalmazódás vizsgálata céljából.

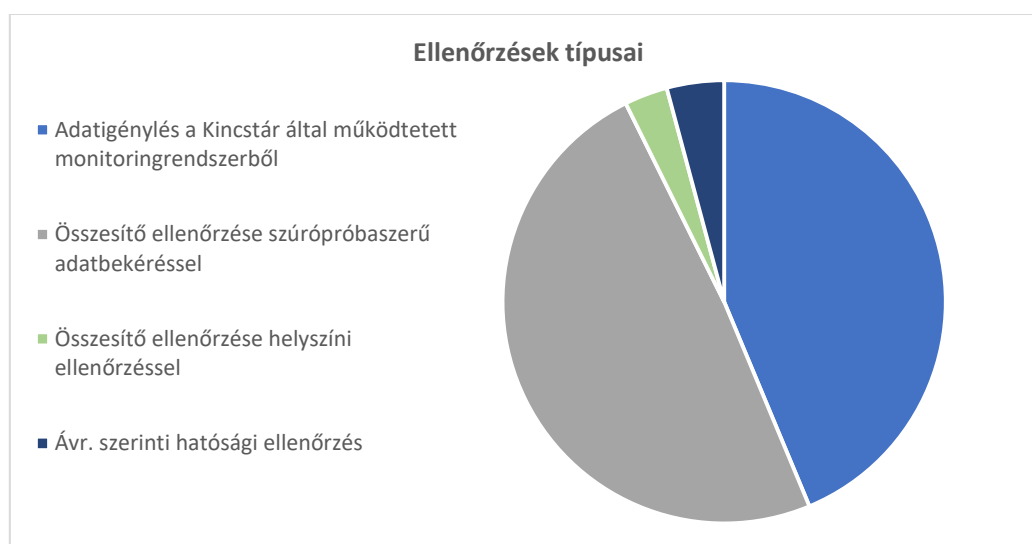
A hazai forrásból finanszírozott támogatások esetében a negyedik ellenőrzési típust az Ákr. biztosítja, az hatósági ellenőrzés, melyet a közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel létrejött támogatási jogviszonyok esetében végezhet a támogató.

Kizárólag az Európai Unió forrásból finanszírozott támogatásoknál vannak az európai források felhasználásáért felelős miniszternek (a továbbiakban: miniszter) is a saját hatáskörében ellenőrzési feladatai, valamint koordinálja a Kormány európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kijelölt tagja által vezetett vagy tevékenységének segítésére kijelölt minisztérium Európai Unió támogatásokkal összefüggő belső ellenőrzési tevékenységét, így a támogatások belső ellenőrzése az újabb ellenőrzési típus.^[1]

Az adatbekérésen alapuló interjúra adott válaszokból megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező, a 2022. évben pénzügyileg elszámolt, de akár évekkorábban létesített jogviszony alapján, hazai forrásból nyújtott támogatások vonatkozásában összesen **44.553 alkalommal került sor ellenőrzésre**. Ebből adatigénylést a Kincstár által működtetett monitoringrendszerből **19.475 esetben** ítélt szükségesnek a támogató, míg a támogatók az összesítőket a szűrőpróbaszerűen kiválasztott eredeti bizonylatok, vagy azok hiteles másolatának a bekérésével **21.812 esetben**, míg helyszíni ellenőrzés keretében **1.404 esetben vizsgálták**.

Hatósági ellenőrzés lefolytatására **1.862 alkalommal** került sor.

Az ellenőrzési típusok darabszámait az alábbi ábrával szemléltetjük:



^[1] EÜr. 484. §

Az interjúra adott fejezeti válaszadások alapján a támogatók **1.754 esetben tártak fel** szabálytalanságot.

A támogatók kifogásolták többek között, hogy a kedvezményezettek által beküldött elszámoló táblák pontatlanul lettek kitöltve, a beküldött szöveges szakmai beszámolók nem teljeskörűek, a kötelező nyilatkozatok, dokumentumok nem, vagy hiányosan lettek beküldve, illetve egyéb adminisztratív hibákat tártak fel.

Az is szabálytalanságnak minősült, ha a kedvezményezett számlás szolgáltatást bérköltség soron számolt el, illetőleg olyan tételek elszámolását rögzítette, amelyek előzetesen nem szerepeltek a költségtervben, utóbbi általánosabb jellegű szabálytalanságként számos támogatási jogviszonyban megjelent. Inkább államháztartási szabályozási, mintsem számviteli jellegű szabálytalanságnak minősül, hogy több kedvezményezettnél hiányzott a pénzügyi teljesítést igazoló dokumentum, illetőleg az elszámolni szándékozott tétel a támogatott tevékenység időszakán kívüli időszakról származott.

Számviteli jellegűnek tekinthetők például azok a szabálytalanságok, amikor az elszámolni kívánt bizonylat nem minősült számviteli bizonylatnak, nagy számban elmaradt a záradékolás, hitelesítés, hibásan töltötték ki a számlaösszesítőt, illetőleg a sztornó-, előleg- vagy végszámlát nem vezették fel. Az is általánosan jelentkező szabálytalanság volt az interjúra adott válaszok alapján, hogy a kedvezményezettek későn teljesítették a beszámolási kötelezettségüket, illetőleg nem küldték meg a szöveges beszámolót a pénzügyi elszámolással.

Ellenőrzést végez kötelező jelleggel EUTAF is, mert elvégzi az uniós jog szerinti rendszerellenőrzést, elvégzi a programok esetén az igazoló hatóság által az Európai Bizottság felé bejelentett költségek mintavételes ellenőrzését és ellenőrzi az éves elszámolásokat. Ezen kívül az Európai Unió forrásból finanszírozott támogatásoknál is sor kerülhet a hazaihoz hasonlóan helyszíni ellenőrzésre, ez azonban sokkal szabályozottabb a hazai támogatások helyszíni ellenőrzéseinél, tekintettel arra, hogy az Európai Unió források esetében ez lehet tervezett vagy rendkívüli helyszíni ellenőrzés, időpontját tekintve pedig közbenső helyszíni ellenőrzés, záró helyszíni ellenőrzés vagy fenntartási helyszíni ellenőrzés.

Az adatbekérésen alapuló interjúra adott válaszokból megállapítható, hogy az európai uniós forrásból nyújtott támogatások vonatkozásában összesen **1 023 alkalommal** történt ellenőrzés. Az interjúval érintett időszakban az EUr. szerinti adatigénylésre a Kincstár által működtetett monitoringrendszerből, valamint belső ellenőrzésre nem került sor.

Az összes lefolytatott ellenőrzésből a támogatók az összesítőket a szűrőpróbaszerűen kiválasztott eredeti bizonylatok, vagy azok hiteles másolatának a bekérésével mindössze **egyetlen esetben**, míg helyszíni ellenőrzés keretében **26** esetben vizsgálták. Ezen kívül sor került még **egyetlen esetben** miniszteri, valamint **45** esetben audit ellenőrzésre is.

Az ellenőrzések közül a legtöbbet az EUr. szerinti helyszíni ellenőrzéssel végezték a támogatók, erre **950** alkalommal került sor a vizsgált időszakban.

Az ellenőrzési típusok darabszámait az alábbi ábrával szemléltetjük:



Az interjúra adott válaszok alapján az uniós támogatások esetében a támogatók **76** esetben tártak fel szabálytalanságot.

A támogatók jelezték, hogy a kedvezményezettek megsértették a közbeszerzésre, elszámolhatóságra, általános jelleggel a piaci ár alátámasztására, munkaidőre, megvalósítási időtartamra és ütemezésre vonatkozó szabályokat, valamint a támogatási szerződésben és mellékleteiben foglalt előírásokat. Szakmai típusú szabálytalanságként kifogásolták a támogatók, hogy a beszámolók hiányos adattartalommal kerültek kitöltésre, a kedvezményezettek nem teljesítették a vállalt műszaki mutató, az indikátor értékeket, valamint a hazai támogatásoknál is jelzett szabálytalansághoz hasonlóan az uniós támogatások esetében is előfordult, hogy a kedvezményezettek nem megfelelően, jellemzően hiányosan küldték be a támogató felé az alátámasztó dokumentumokat. A támogatók feltárták továbbá a beszerzés alapelveinek megsértésével, illetve a jogsértő módon lefolytatott közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos szabálytalanságokat is. Számviteli szempontból a hazai támogatásokhoz hasonlóan az uniós támogatásoknál is gyakori hiba volt az elszámolható költségekre vonatkozó általános szabályok megsértése, valamint a záradékolás elmaradása.

Eltérés továbbá a hazai forrásból finanszírozott támogatásokhoz képest, hogy a százmillió forint alatti támogatással megvalósuló projektek esetén az irányító hatóság legalább a projektek 5%-át köteles a helyszínen ellenőrizni a záró kifizetési kérelem jóváhagyása előtt.

A hazai szabályozást és az uniós (programozási időszakra irányadó szabályokat) összevetve megállapítható, hogy az Európai Unió szférában az ellenőrzések – az Európai Unió követelmények miatt – szabályozottabbak, ezért **célszerű annak vizsgálata, hogy az európai uniós forrásból finanszírozott támogatásoknál működő ellenőrzési típusokból mely ellenőrzési aktusok építhetők be a hazai támogatási szabályozásba. Ez a közpénz felhasználásának védelmét és a korrupciógyanú csökkentését is eredményezhetné.**

A Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) közreműködése

Az adatbekérésen alapuló interjúkból visszaérkezett válaszokból az tűnik ki, hogy több fejezetet irányító a nemzeti forrásból nyújtott támogatások körében – függetlenül annak létrejöttének formájától – a támogatások, pályázatok kiírását megelőzően nem kereste fel a TVI-t. Ebből nem következik egyenesen az, hogy ezen hazai támogatások ne felelnek meg az alapjául szolgáló jogszabályi feltételeknek, **ugyanakkor – különösen a pályázati**

felhívások körében – indokolt annak vizsgálata, hogy a bejelentési kötelezettségek elmaradásának mi az oka.

Ugyanakkor, hogy a TVI-t nem szükséges az összes támogatás tekintetében koordinatív szervként bevonni, hiszen maga az európai uniós források felhasználásáért felelős tagjának az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet tartalmazza a kivételt, mikor a 7. § (4) bekezdése rögzíti, hogy nem kell a TVI felé bejelenteni – a 18. § alá tartozó támogatások és a pályázatok kivételével – az uniós joggal összhangban levő támogatási programból nyújtott támogatást, ezért előfordulhat, hogy a TVI felé tett kis mennyiségű bejelentések számát ez indokolja.

Az eljárások egyszerűsítése, eljárásrend finomhangolása, a szubjektív mérlegelési szempontok szűkítése

Az Európai Unió forrásból nyújtott támogatások körében, a kizárólag mérlegelést nem igénylő szempontok alapján történő döntéshozatal egyszerűsített eljárásrendben lehetséges, ahol lehetőség van folyamatos, vagy szakaszos elbírálásra is. Az irányító hatóság folyamatos elbírálás esetén a jogosultsági szempontoknak való megfelelés szerinti sorrendben bocsátja tartalmi értékelésre a támogatási kérelmeket és a tartalmi értékelés lezárásának sorrendjében dönt. A rendelkezés célja, hogy a jó minőségű projektek a jogosultsági ellenőrzésen „beelőzdhessék” azokat, melyeket ugyan korábban, de „rossz minőségben” adtak be, ezért hiánypótlás szükséges.

Egyszerűsített kiválasztási eljárásrend esetén, ha a támogatási kérelmek benyújtására nyitva álló határidő kezdetétől számított huszonnegyedik óra végén a benyújtott támogatási kérelmekben igényelt támogatások összege eléri a felhívásban rögzített szakasz keretösszegének 130%-át, az irányító hatóság a benyújtás lehetőségét azonnal felfüggeszti vagy a felhívást azonnal lezárja, azzal, hogy az addig beérkezett támogatási kérelmek értékelését el kell végezni.

A hazai források tekintetében az uniós szabályozáshoz közelítő rendelkezések kialakítása összességében az eljárások egyszerűsítését eredményezheti, ami a korrupciós kockázatok visszaszorításával járhat. Vizsgálandó, hogy a mérlegelésen alapuló, nagy mennyiségű szubjektív értékelési szempontokat tartalmazó pályázati kérelmek miképp szűkíthetők, mivel ösztönözhetők erre a támogatók.

Visszafizetendő támogatásokkal kapcsolatos követeléskezelés

A nemzeti forrásból nyújtott költségvetési támogatások jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, továbbá a költségvetési támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás vagy annak felmondása esetén a kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatás összegét ügyleti kamattal, késedelem esetén késedelmi kamattal növelt mértékben köteles visszafizetni. Nemteljesítés esetén a visszafizetési kötelezettség érvényesítése elsősorban a jogszabályban, támogatási szerződésben kikötött biztosíték érvényesítésével történik.

Ennek eredménytelensége esetén – főszabály szerint – a visszafizetendő összeget és annak kamatait az állami adóhatóság, vagyis a NAV a támogató megkeresésére adók módjára behajtandó köztartozásként.

Az adatbekérésen alapuló interjúra adott válaszokból megállapítható, hogy a költségvetési támogatások visszafizetése során a támogatási szerződésekben kikötött biztosítékok

érvényesítésére is marginális mértékben került sor. Abban az esetben, ha biztosíték nem került kikötésre vagy a kikötött biztosíték nem fedezi a visszafizetendő költségvetési támogatás összegét, a támogató megkeresésére a NAV, az adóhatóság által fogatosított végrehajtási eljárásban érvényesíti a nem szabályszerűen felhasznált forrás és annak kamatainak a hazai költségvetésbe való megtérülését.

Ezen eljárás azonban szintén marginális, mindösszesen egyetlen alkalommal került rá sor a 2022. évben lezárult támogatási jogviszonyokban. *Ezen információkból a kedvezményezettek szabálykövető magatartása következtethető.*

A támogatásfolyósítás felfüggesztése, a támogatási összeg visszavonása, szerződéstől való elállás

A támogatási jogviszonyok fennállása alatt is előfordulhatnak olyan esetek, amelyek során a támogató korábbi döntését felülbírálni köteles. Ezekben az esetekben, amennyiben a költségvetési támogatás részletekben történő folyósítása ugyan már megkezdődött, azonban a folyósítást a támogató – a jogszabály erejénél fogva – köteles felfüggeszteni.

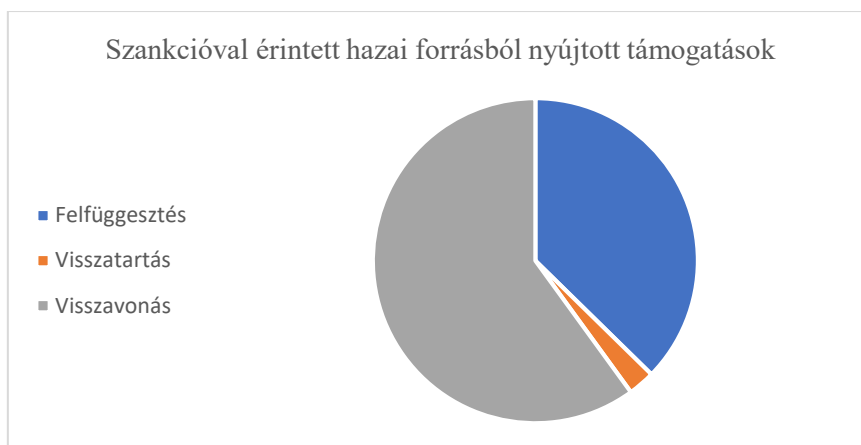
Erre azokban az esetekben kerülhet sor, ha a kedvezményezett olyan nyilatkozatot tesz, vagy a támogató olyan körülményről szerez tudomást, amely a megítélést követően megalapozhatja, szükségessé teheti a költségvetési támogatás visszavonását, a támogatási szerződés felmondását vagy az attól történő elállást.

Tipikusan előforduló eset például, ha a kedvezményezett körülményeiben az elbíráláskori időponthoz képest változások következtek be, azonban ezekkel kapcsolatban bejelentési kötelezettségét elmulasztja, vagy a változás bejelentésre került, azonban az olyan mértékű volt, hogy a támogató ezt követően mérlegelni köteles, hogy valamely következmény alkalmazandó-e.

A hazai források terhére nyújtott támogatások esetében megállapítható, hogy a vizsgált adatok alapján **119 656 db** támogatási jogviszonyt érintően **felfüggesztésre csak 28 esetben** került sor.

Kiemelendő, hogy a támogatási jogviszony megszűnését ezek a tények nem feltétlenül keletkeztetik, csak a támogatási összeg folyósításának időleges felfüggesztését vonják maguk után, melynek tényéről és okáról a támogató haladéktalanul értesíteni köteles a kedvezményezettet.

- Ha a vizsgálatot követően az adott körülmény a támogatási összeg jogosulatlan igénybevételének, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználásnak minősül, úgy a támogató a támogatási összeg folyósításának felfüggesztését feloldja, azonban a folyósítást nem folytatja, hanem szankciót alkalmaz.
- Ha azonban a támogató arra a döntésre jut, hogy az adott körülmény vagy a kedvezményezett nyilatkozata nem alapoz meg olyan változást a körülményekben, amelynek során súlyosabb szankció alkalmazására lenne szükség, úgy vagy a támogatási szerződés módosítására, vagy jogkövetkezmény alkalmazása nélkül a felfüggesztett támogatást ismét folyósítására kerül sor.



Más esetekben a **támogatás visszatartására irányulóan szankció alkalmazására is csak 2 esetben**, a **támogatás visszavonásának szankciós alkalmazására pedig 45 esetben** került sor.

Az európai uniós források terhére nyújtott támogatásokat érintően vizsgált **6 857 db** támogatási jogviszony esetében a támogatás visszavonására, **a támogatási szerződéstől történő elállásra nem került sor.**

A hazai és az uniós forrásból származó támogatási összegek visszafizetése

A beérkező adatok alapján megállapítható, hogy a

- visszafizetett hazai támogatások az összes hazai támogatási összeg **2,84%-át** teszi ki, vagyis az összesen **1 484 537 735 570 Ft** folyósított támogatásból **42 145 564 154 Ft** került visszafizetésre.
- Az uniós támogatások esetében ez megoszlás **2,3%, 14 446 135 518 Ft** folyósított támogatásból **338 170 647 Ft** került visszafizetésre.

A visszafizetésekhez kapcsolódóan a hazai támogatások esetében **765 765 825 Ft ügyleti kamat** és **6 460 410 Ft késedelmi kamat**, az uniós támogatások esetében pedig **231 811 Ft ügyleti kamat** és **72 097 Ft késedelmi kamat** került felszámításra. A jogosulatlanul igénybevett támogatás visszafizetésével összefüggésben jelezzük ugyanakkor, hogy ez a szám vélhetően magasabb.

Kezelő szervek, lebonyolító szervezetek, közreműködő szervek

Mind a nemzeti, mind az Európai Unió forrásból nyújtott támogatások körében megállapítható, hogy a támogatók különböző, az államháztartási jog alapján megállapodással megbízható, jogszabályban kijelölhető támogató szerveket (szervezeteket). Ezek, a nemzeti forrásból (hazai költségvetésből) nyújtott támogatásoknál a kezelő szervek, lebonyolító szervek, az Európai Unió forrásból finanszírozott támogatások körében az együttműködő szervek.

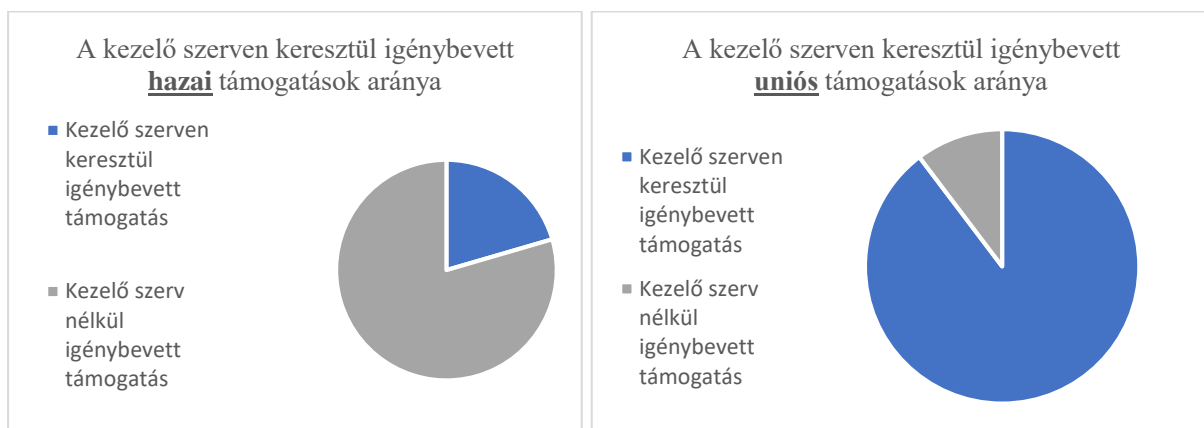
E három szervtípus mindegyikére jellemző, hogy államháztartáson belüli (költségvetési szervi jogállással bíró) és államháztartáson kívüli szervek (gazdasági társaságok) is lehetnek.

Az Európai Unió forrásból finanszírozott támogatások körében a szabályozás homogén képet mutat, a közreműködő szerv feladatai, hatáskörei (a programozási időszakhoz tartozóan)

jogszabályban rögzítettek. A nemzeti forrásból nyújtott költségvetési támogatások körében azonban az államháztartási jogszabályok keretszabályokat rögzítenek, a felelősségi körök a fejezetet irányító szerv vezetőjének és a kezelő szerv vezetőjének megállapodásában foglaltak szerint állapítható meg.

A lebonyolító szervek pedig csupán adminisztratív feladatokat láthatnak el, a támogatási döntésekben, ellenőrzésekben nem vehetnek részt. Ez a nemzeti támogatási rendszerek körében párhuzamosságokat, hibás – de mindenképp egymástól eltérő – támogatási gyakorlatot teremthetnek, amely a támogatások ellenőrzését, a szabálytalanságok feltárását nehezítheti. **E tekintetben célszerű annak vizsgálata, hogy a hazai forrásokból biztosított támogatások körében indokolt-e a támogatások lebonyolításában, kezelésében segédkező szervezetek többszintűsége. Vizsgálati szempontként felmerül az is, hogy a korrupciós kockázat mértékét növeli a támogatási jogviszonyokban érintettek magas száma, így a korrupció visszaszorítása érdekében is minimalizálni kell a támogatásban résztvevőket.**

Az adatbekérésen alapuló válaszok alapján megállapítható az is, hogy **89 897 támogatási jogviszony** esetében a támogatási összegből **304 161 422 573 forint kezelő szervén keresztül került rendelkezésre bocsátásra**. A kezelő szervén keresztül igénybevett hazai és uniós támogatások arányát az alábbi diagram szemlélteti:



Kitűnik, hogy a hazai támogatások körében a támogatási összegek közel negyedét, az uniós támogatások körében a támogatási összegek több mint háromnegyedét bonyolítanak le kezelő, közreműködő szervek.

Lebonyolító szervek – a hazai államháztartási szabályok alapján – támogatói döntést nem hozhatnak.

Kockázatelemzés a hazai és az uniós támogatások körében

Az uniós és hazai forrásból nyújtott támogatásokra irányadó jogszabályokból kitűnik, amit a felmérések eredményei is tükröznek, hogy a hazai támogatások körében kötelező jelleggel a támogatóknak nem szükséges minden esetben (pl. az ellenőrzések megindítására, vagy a kifizetéseket megelőzően) kockázatelemzést végeznie. Célszerű lehet annak vizsgálata, hogy a hazai támogatások körében is készüljön egy, a támogatások felhasználásának ellenőrzését elősegítő szabályozás, amely egy, kidolgozott metodika alapján kockázatelemzést fogalmaz meg a hazai támogatási jogviszonyok ellenőrzésére is.

A módszertan kialakításának elsődleges szempontja a támogatási összeg intenzitása lehet, ugyanakkor kiemelendő, hogy a szempontrendszer nem feltétlenül egységes,

hiszen az egyes fejezetek eltérő, szakmai ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások rendelkezésre bocsátásáról van szó.

A rendszeres, kockázati tényezőkön, így különösen korrupciós kockázatfelmérésen alapuló módszertannak megfelelő ellenőrzések csökkenthetik a szabálytalanságok (pl. nem rendeltetésszerű felhasználás) esetszámait, a közpénzek jogszerű felhasználását, és elősegíthetik a támogatási célnak megfelelő teljesítést egyaránt.

Revolving door, avagy az állami és a magánszektor közötti forgóajtó-jelenség, egyéb megállapítások

Az angolszász politikatudomány szótárából származó kifejezés – világszerte elterjedt jelenség – azt rögzíti, hogy egyes ágazatokon belül, jellemzően vezető beosztású, de nem feltétlenül prominens munkatársak állami-, vagy ahhoz kapcsolódó magánszektor között váltanak munkahelyet és a megszerzett tudást, állami befolyást kedvezőbb érdekérvényesítésre, előnyösebb szerződés megkötésére használják fel. Ezt követően pedig – a piaci szektorban szerzett ismereteiket felhasználva – ismét állami pozíciókat töltenek be.

A hazai és európai uniós támogatási rendszerek körében ezen jelenséget is hivatottak kizárni az Áht., valamint a közpénztörvény összeférhetlenségi szabályai, valamint a Kit. elhelyezkedési és újraalkalmazási korlátozásra vonatkozó rendelkezései is, ugyanakkor a Kit. gyakorlati alkalmazása e jelenség érdekében a részletszabályok kidolgozásának hiánya miatt egyelőre nem számottevő.

Nemzeti források körében:

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény rögzíti, hogy nem lehet a támogatási jogviszonyban kedvezményezett – többek között – az, aki a támogatási döntést meghozta vagy aki a támogatási döntés meghozatalában döntés-előkészítőként részt vett, illetőleg az, aki a támogatási döntés időpontjában a Kormány tagja, a miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, főispán, kormánybiztos, miniszterelnöki megbízott, miniszterelnöki biztos, vármegyei közgyűlés elnöke, főpolgármester, polgármester – az 5000 fő vagy ez alatti lakosságszámú település polgármestere kivételével –, regionális fejlesztési ügynökség vezető tisztségviselője, vagy aki az e szerinti személlyel közös háztartásban élő hozzátartozó.

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény azonban nem csak a támogatási döntés időpontjától teszi függővé az összeférhetlenséget, hanem rögzíti – többek között –, hogy nem indulhat pályázóként, és nem részesülhet támogatásban az az egyesület vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező azon szervezeti egysége, valamint az egyházi jogi személy, amely a pályázat kiírását megelőző öt évben együttműködési megállapodást kötött vagy tartott fenn Magyarországon bejegyzett párttal (a továbbiakban: párt), illetőleg amely a pályázat kiírását megelőző öt évben párttal közös jelöltet állított országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi önkormányzati választáson.

Uniós források körében:

Kiegészítő szabályként kiemelendő továbbá, hogy a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet is szigorú

*követelményeket állapít meg a támogatási döntések előkészítése, meghozatala, a támogatások ellenőrzése és a szabálytalansági ügyek elintézésére vonatkozóan. Így különösen a folyamatba épített dokumentumalapú ellenőrzést, helyszíni ellenőrzést vagy helyszíni szemlét nem végezheti az ellenőrzés alá vont személlyel munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy, vagy az a személy, aki az ellenőrzés alá vont személy tekintetében az ellenőrzés vagy a szemle **megkezdését megelőző egy évben** az ellenőrzés alá vont személy vezető tisztségviselője és más képviselője, felügyelő bizottságának tagja, könyvvizsgálója, vagy az ellenőrzés alá vont személynek tényleges tulajdonosa, vagy az ellenőrzés alá vont személlyel munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy. **Ezen személyi kör ugyancsak nem vehet részt a szabálytalansági ügyek elintézésében, de a támogatási döntés meghozatalában, előkészítésében sem és e szabályok irányadóak akkor is, ha az ellenőrzési feladatokat közreműködő szervezet látja el.***

Az összeférhetetlenségi szabályokat a jelentés részletesebben is bemutatja.

A Kit. pedig megteremtette annak lehetőségét is, hogy a Kormány meghatározza azokat az ágazatokat és az ágazatokon belül azokat az álláshelyeket, amelyek esetében **a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnését vagy megszüntetését követően az ágazati tevékenységet főtevékenységként végző gazdasági társaságnál nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt (legfeljebb két év időtartamra).**

A hazai és uniós támogatások körében a szabálytalanságok feltárása intézkedéseket követ, amelyet a nemzeti jogszabályok kötelező jelleggel előírnak. Ezek feltárása a szintén különböző jogforrási szinteken szabályozott – főként támogatói – ellenőrzési mechanizmusok keretei között zajlik.

A feltárt szabálytalanságok miatti intézkedési eszközök – a szabálytalanságok súlyához mérten – széles és azok mindegyike alkalmazásra került. **Megállapítható azonban, hogy a támogatások körében kikötött biztosítékok érvényesítése, valamint – ha a biztosíték összege a visszafizetési kötelezettséget nem elégíti ki – a végrehajtási eljárások minimális számban fordultak elő a 2022. évi pénzügyi elszámolással lezárt támogatási jogviszonyokban.**

Az Európai Unió forrásokból és a nemzeti költségvetésből nyújtott támogatások szabályozásának alapjai azonosak. E források védelme – azok céljához kötöten – szigorú, rugalmasságot nem tűrő alapokon nyugszik. **Ugyanakkor a szűk keretek között szabályozott támogatási jogviszonyokban a támogatók és a kedvezményezettek között fennálló támogatási jogviszonyok széles mozgásteret is biztosítanak a felek számára. A hazai támogatási rendszerben a polgári jogi szerződéses kötelek elterjedése ezt igazolja.**

Többszintű vagy párhuzamosságot eredményező jogalkotás a támogatások körében nem detektálható, a címzettek (támogatók, kedvezményezettek) számára maximum két-három jogszabály (reá vonatkozó rendelkezésének) együttes alkalmazása szükséges. Valamennyi támogatási rendszerben egyértelmű, a támogatónak és a kedvezményezetteknek is érthető szankciós jogpolitikai célok érvényesülnek és ezek mindegyike alkalmazásra is kerülnek az megállapított szabálytalanságok súlyával arányban.

Összegzés

Az adatbekérésen alapuló interjúra adott válaszok, valamint a hazai és uniós támogatásokra irányuló jogszabályok összevetése alapján az alábbi javaslatok fogalmazódtak meg:

- Felmerült annak vizsgálata, hogy az európai uniós forrásból finanszírozott támogatásoknál működő ellenőrzési típusokból mely ellenőrzési aktusok építhetők be a hazai támogatási szabályozásba, ami a közpénz felhasználásának védelmét és a korrupciógyanú csökkentését egyaránt eredményezné.
- Felülvizsgálatra szorul, hogy a hazai forrásból biztosított támogatások körében indokolt-e a támogatások lebonyolításában, kezelésében segédkező szervezetek többszintűsége.
- Szintén az európai uniós forrásból finanszírozott támogatások alapulvételével vizsgálendő a hazai támogatások körében is az ellenőrzések esetszámainak növelésére irányuló intézkedések bevezetése, amikkel a korrupció kockázata csökkenthető.
- A fejezeti kezelésű előirányzatok terhére nyújtott támogatások esetében a támogatáshalmazódás vizsgálatának, illetőleg módszertan alapján történő kockázatelemzés beépítése a hazai támogatási rendszerbe, amely a szabálytalanságok feltárásában (pl. ellenőrzéssel) és a korrupciós lehetőségek csökkentésében nyújthat támogatást.
- Szintén indokolt vizsgálni, hogy mi az oka annak, hogy – különösen a pályázati felhívások körében –, elmarad a TVI részére való bejelentési kötelezettség teljesítése.
- Eljárási szabályok lehetséges egyszerűsítésének vizsgálata.

Felmerültek olyan javaslatok is, amelyekre a részjelentés röviden kitér, de szakmai szempontú vizsgálata, esetleges hatásvizsgálata, a javaslat alátámasztottságához szükséges adatok gyűjtése, azok kiértékelése a kellő részletezettséget és szakmai kidolgozottságot szem előtt tartva hosszabb időt vesz igénybe, így ezek vizsgálata **az Almunkacsoport jövőbeni feladatát képezheti, ami alapját adhatja a 2023. évi tevékenységről szóló jelentésnek. Ezen javaslatokat és az azokra vonatkozó rövid összefoglalást érdemes itt is kiemelni az alábbiak szerint:**

- A korrupciós kockázatok felmérése érdekében hatékony adatgyűjtést biztosító informatikai rendszerek fejlesztése, így például a <https://www.palyazat.gov.hu/> oldalon elérhető projektkereső exportálási lehetőségeinek kibővítésével, a 300 sorban maximalizált lekérdezési korlátozás esetleges megszüntetésével, valamint az adatfrissítés gyakoriságának vizsgálatával.

Az informatikai összekapcsolási lehetőségeket folyamatosan figyelemmel kíséri az intézményrendszer. A FAIR-EUPR jelenleg is több olyan adatkapcsolattal rendelkezik, amely a pályázók adminisztrációs terheinek csökkentése mellett a valótlan adatok közlését is megelőzi. Aktuálisan 2022 nyarán lehetővé vált, hogy az irányító hatóságok térítésmentesen hozzájuthassanak a NAV által vezetett tényleges tulajdonosi nyilvántartás adataihoz, az adatkapcsolat kiépítésével kapcsolatos egyeztetések folyamatban vannak. Az irányító hatóságok az Arachne adatbányászati és kockázateértékelési eszköz eredményeit figyelembe veszik a folyamatba épített ellenőrzés során (részletezve a Munkacsoport által készített anyagban).

A CPR rendelkezések szerint a programok elfogadását követő 6 hónapon belül szükséges megfelelni az CPR honlapra vonatkozó előírásainak. Ennek keretében kerül sor a támogatott projektkereső exportálási lehetőségének a bővítésére. Ez tervezetten 2023 júniusában fog megtörténni.

- A gyakran ismétlődő fordulatokat, paneleket tartalmazó pályázatok szűrésének vizsgálata.

A felhívásokra benyújtott támogatási kérelmek értékelése és az értékelés alapján történő döntéshozatal az irányító hatóság kompetenciája. Az egy kaptafára készült támogatási kérelmek kiszűrésében a megfelelő értékelési szempontok meghatározása továbbá az irányító hatóság által az értékelési útmutatóban adott instrukciók nyújthatnak segítséget. Az értékelési szempontokat a Monitoring Bizottság tárgyalja meg és fogadja el, ezért az Monitoring Bizottság tagjainak érdemi beleszólása lehet az értékelési kritériumokba.

- Azon pályázatok vizsgálata, ahol jelentős mennyiségű pályázó választja ugyanazt az ajánlatadót.

A monitoring rendszerben kötelező minden nyertes ajánlattevő és kapcsolódó szerződés adatait rögzíteni és összerendelni az elszámolni kívánt számlával. Ezen kötelezettség miatt egyszerűen leszűrhető az egyes felhívásokban megjelenő szállítók listája. Ezzel nyomon lehet követni, hogy egy adott ajánlattevő hány projektben jelenik meg nyertesként.

Az irányító hatóságok az ellenőrzések során adatbázisba rendezhetik az adatokat, így különböző összefüggéseket tudnak vizsgálni. Nem csak a nyertes ajánlattevők, de a (köz)beszerzési eljárásokon induló nem nyertes szereplők köre is rendelkezésre álló adat, szükség esetén az irányító hatóság ezeket is tudja vizsgálni. Egy adott felhívás szakmai tartalmától függően az irányító hatóság kialakíthat speciális ellenőrzési módszertanokat, ahol a szakmai tartalomhoz illeszkedően vizsgálhatja a szállítók körét, a teljesítést, valamint ezek valódiságát, egyediségét, illetve hozzáadott értékét.

A monitoring és információs rendszerből lehetőség van lekérdezéseket eszközölni, ezekből megállapításra kerülhet, hogy hol jelennek ugyanazok az ajánlattevők. Ezeket a lekérdezéseket meghatározott időközönként meg lehet tenni annak érdekében, hogy minél pontosabb képet mutasson az ajánlattevőkről, ezáltal kiszűrhetővé válnak az esetleges visszaélések.

- Az eljárásrend finomhangolása a versenyhátrány csökkentése érdekében, például az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszer gyakorlatának vizsgálata abból a szempontból, hogy ne a jogosultság megállapításának sorrendje, hanem a pályázat benyújtásának sorrendje döntsön.

Kizárólag mérlegelést nem igénylő szempontok alapján történő döntéshozatal egyszerűsített eljárásrendben lehetséges, amiben folyamatos, vagy szakaszos elbírálás is lehetséges. Az irányító hatóság folyamatos elbírálás esetén a jogosultsági szempontoknak való megfelelés szerinti sorrendben bocsátja tartalmi értékelésre a támogatási kérelmeket és a tartalmi értékelés lezárásának sorrendjében dönt. A rendelkezés célja, hogy a jó minőségű projektek a jogosultsági ellenőrzésen beelőzhessék azokat, melyeket ugyan korábban, de rossz minőségben adtak be, ezért hiánypótlás szükséges. Ez a rendelkezés pont azt a célt támogatja, hogy a beérkezés sorrendje mellett a beadott támogatási kérelmek minősége is számítson a döntéshozatal során.

A jogszabály továbbá rendelkezik arról, hogy percek alatt nem lehet lezárni benyújtási lehetőséget. Egyszerűsített kiválasztási eljárásrend esetén, ha a támogatási kérelmek benyújtására nyitva álló határidő kezdetétől számított huszonnegyedik óra végén a benyújtott támogatási kérelmekben igényelt támogatások összege eléri a felhívásban rögzített szakasz keretösszegének 130%-át, az irányító hatóság a benyújtás lehetőségét azonnal felfüggeszti vagy a felhívást azonnal lezárja, azzal, hogy az addig beérkezett támogatási kérelmek értékelését el kell végezni.

- A szubjektív elemeket tartalmazó előminősítéssel érintett eljárások értékelési gyakorlatának a felülvizsgálata.

A felhívások szakmai tartalmának összeállítása a szakpolitikai felelős feladata, az értékelési szempontrendszerének és a módszertannak kialakítása az irányító hatóság feladata. Az értékelési módszertant a Monitoring Bizottság vitatja meg és fogadja el, így a tagjainak jelentős befolyása lehet annak kialakítására. A 2014-2020-as időszakban a fenti módszertant az Európai Bizottság is vizsgálta, és kockázatot nem talált benne.

- A kiemelt projekteken keresztül történő forrásfelhasználás és az ehhez kapcsolódó eljárás indokoltságának felülvizsgálata.

A felhívások szakmai tartalmának összeállítása a szakpolitikai felelős feladata. A szakmai tartalom meghatározása során biztosítani a kell, hogy a szakmai tartalom illeszkedjen a Kormány ágazati stratégiai céljaihoz. A kiemelt felhívások szakmai koncepcióját a Kormány is megtárgyalja és kormányhatározatban fogadja el.

- Az egyedi támogatásoknál, különös tekintettel a jelentős összegű források esetében a döntés megalapozottságának vizsgálata.

A támogatás mértékének megállapítása az IH kompetenciája.

- A különböző települések között megoszló európai uniós források közötti jelentős összehasonlítások okainak feltárása.

A területi szereplő dolgozza ki az integrált területi programot, az általa elfogadott területfejlesztési koncepció és program alapján. Kidolgozza az integrált területi program szintű kiválasztási kritériumokat, véleményezi a területi kiválasztási eljárásrendben meghirdetésre kerülő felhívás tervezeteket, és meghatározza a területi értékelési szempontokat, döntés-előkészítő bizottságba tagot delegál. Az integrált területi programot a Kormány fogadja el. A változtatáshoz felmerül a jogszabály-módosítás szükségessége.

- A fejlesztéspolitikai intézményrendszer által készített csalás kockázatelemzések megismerése és ezek eredményeiről rendszeres tájékoztatás a Munkacsoport részére.

A csalás kockázatelemzés 2014-2020 programozási időszakban került bevezetésre. Az Európai Bizottság tagállamok részére kiadott útmutatóját (EGESIF 14-0021-00 számú útmutató a csalás kockázatelemzésről és a hatékony és arányos csalásellenes intézkedésekről) alapul véve a 2014–2020 programozási időszak elején a koordináló szervezet érintett szervezeti egységei, az irányító hatóságok és az igazoló hatóság részvételével elvégezték a kiinduló csalás kockázatelemzést, amely évente felülvizsgálatra kerül.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer a csalás elleni küzdelmét a kockázatelemzési és -kezelési tevékenység eredményeinek felhasználásával folytatja. Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter koordinációjával az irányító hatóságok, a nemzeti hatóság, az igazoló hatóság és a közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkár rendszeres időközönként elvégzi a csalás kockázatelemzést, különös tekintettel a támogatást igénylők kiválasztása, a projektek végrehajtása, hitelesítése, továbbá a költségek igazolása, kifizetése és a saját beszerzések eljárási szakaszai tekintetében. Az EGESIF 14-0021-00 számú útmutató részét képező excel alapú kockázatkezelési eszköz felülvizsgálatát és a jogszabályi változásokhoz történő illeszkedését a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplői minden évben elvégzik. Az irányító hatóságok, nemzeti hatóság részéről 13 kockázati tényező azonosítására van

lehetőség a kockázatelemzési eszköz által. Az azonosítás kapcsán a létező kontrollok meghatározására kerül sor, amely nagyban hozzájárul a meglévő kockázatok jövőbeli elkerüléséhez megtenni kívánt intézkedések meghatározásához. A közbeszerzési terület szintén beazonosítja a 13 kockázati tényezőtől álló, a területre vonatkozó releváns elemeket és meghatározza a létező kontrollokat. Az igazoló hatóság a költségigazolás és kifizetés területén felmerülő kockázatokat azonosítja, és szintén meghatározza a létező kontrollokat.

A Kit. 2022. november 24-én hatályba lépett módosításával a kockázatelemzés, mint feladatkör a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatósághoz került, ezzel is elősegítve a csalás kockázatelemzés egységesítését, az integritás erősítését.

A fentiekén túl a civil oldal felvetései alapján a 2023. év során az Almunkacsoport megvizsgálja,

- annak a lehetőségét, hogyan lehet az egyes támogatások kedvezményezettjeiről statisztikai adatokat gyűjteni és azt publikusan elérhetővé tenni. Az ilyen statisztikai táblázatok az egyes támogatási típusokra szűrhetően tartalmaznák, hogy az adott évben mely piaci szereplők vagy intézmények, milyen konstrukciójú és mekkora összegű támogatás(ok)ban részesültek,
- hogyan lehet standard kiválasztási eljárásrendben meghirdetett felhívások esetében a mérlegelést igénylő – és sokszor szubjektív megítélést is tartalmazható – értékelési szempontok számát minimalizálni,
- annak a lehetőségét, hogy az egyes pályázatok elutasításának oka – az elutasított pályázó anonimitásának fenntartása mellett – publikálhatóvá váljon.

I. A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA: KÖZZÉTÉTEL ÉS KÖZÉRDEKŰ ADATIGÉNYLÉS

A) Jogtörténeti háttér⁶⁹

Az információs szabadsággal kapcsolatos szabályozás kezdete egészen a korábbi, 1949-es Alkotmány 1989. évi átfogó módosításáig, vagyis a rendszerváltoztatásig nyúlik vissza, ekkor deklarálták a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot.⁷⁰ Ezt követte a közérdekű adatok megismerésének – a személyes adatok védelmével együtt – önálló törvényben való szabályozása 1992-ben,⁷¹ majd az információs szabadság érvényre juttatásáért felelős parlamenti ombudsmani tisztség tényleges létrehozása 1995-ben.

A kezdeti lépéseket a közkeletű elnevezéssel üvegzsébkabályozásnak nevezett, 2003-ban bevezetett törvényi rendelkezések elfogadása követte, mely visszaszorította a közpénzből gazdálkodó szervezetek körében az üzleti titokra történő hivatkozás lehetőségét, egyszersmind előírta az ebbe a körbe tartozó szerződések alapvető adatainak a nyilvánosságra hozatalát.⁷²

Újabb két év elteltével, 2005-ben hirdették ki az elektronikus információs szabadságot szabályozó törvényt,⁷³ amely egyes közérdekű adatokra vonatkozóan elektronikus közzétételi kötelezettséget írt elő. Egyes ágazati törvények – így például a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény – a közzétételi kötelezettséget kiterjesztették, és azt pontos előírások szerint rendelték teljesíteni egyrészt az állami forrásból nyújtott támogatások vonatkozásában, másrészt a köztulajdonban álló gazdasági társaságok szervezete, működése és gazdálkodása tekintetében. Magyarország továbbá csatlakozott az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezményéhez (Tromsø-i Egyezmény) és azt a 2009. évi CXXXI. törvénnyel kihirdette. Vagyis a rendszerváltoztatást követő másfél-két évtized alatt létrejöttek az információs szabadság sarokpontjait jelentő legfontosabb szabályok és intézményi megoldások. Ennek a folyamatnak a részeként kialakultak a közérdekű adatoknak és a közérdekből nyilvános adatoknak mind a kérelemre, mind pedig a közfeladatot ellátó szervek által proaktívan, közzététel útján biztosított megismerésének az alapvető jogi keretei.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény túllépett a korábbi Alkotmány által kialakított szabályozási kereteken, ugyanis nemcsak a közérdekű adatok megismerhetőségét határozta meg alapvető jogként,⁷⁴ de a közpénzekre vonatkozó önálló alkotmányos rendelkezések körében is átláthatósági követelményeket írt elő.⁷⁵ Ezeket a vívmányokat egészítette ki az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

⁶⁹ Átláthatósági kézikönyv 6. oldala szerinti adatokat is felhasználva: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Atlathatosagi_kezikonyv.pdf

⁷⁰ Alkotmány 59. §.

⁷¹ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

⁷² A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény.

⁷³ Az elektronikus információs szabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt.

⁷⁴ Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés

⁷⁵ Alaptörvény 39. cikk.

(Infotv.), amely egyesítette a közérdekű adatok kérelemre történő és közzététel alapján megvalósuló megismerhetőségének korábban különálló törvényekben szabályozott rendjét.

Az Alaptörvény és az Infotv. hatálybalépése betetőzte az információs szabadság jog- és intézményfejlődésének első szakaszát. A korrupció elleni küzdelem terén tevékenykedő nem kormányzati szereplők (a továbbiakban: civilszféra szereplői) megítélése szerint az információs szabadság történetének 2012-ben kezdődő újabb szakasza már kevésbé kedvező, számos szabályozást visszalépésként, korlátozásként értékelnek. Ennek a szakasznak első jelentős fejleménye a korábbi parlamenti ombudsmant felváltó Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (NAIH) létrehozása volt.⁷⁶ A NAIH elnökét nem az Országgyűlés választja, ennyiben tehát a jogállását tekintve eltér az adatvédelmi biztostól. A jogi lehetőségeit és a cselekvési szabadságát tekintve azonban nincsenek lényegi különbségek.

Az Alaptörvény és az Infotv. szabályozási szempontból azáltal is újdonságot jelentett, hogy miközben a NAIH-ra vonatkozó rendelkezéseket a törvényhozó a sarkalatos, vagyis az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igénylő törvényhozási tárgykörök közé sorolta, addig magát az alapvető jogot az egyszerű többséggel megalkotható törvények közé utalta. A civilszféra szereplőinek megítélése szerint a 2013. évtől kezdődő jogalkotói beavatkozások a megelőző időszakhoz képest ellentétes irányúak, illetve hatásúak voltak. Ilyen beavatkozásnak tekintik a „számlaszintű adatigénylést” tilalmazó és a „visszaélésszerű adatigénylés” fogalmát a köztudatban meggyökereztető 2013. évi XCI. törvényt. Álláspontjuk szerint a gyakorlatban jelenleg is előfordul, hogy egyes adatkezelők erre a megtagadási okra hivatkoznak.⁷⁷ További, inkább technikai jellegű módosítások mellett a jogalkotó ugyanebben a törvényben rendelkezett arról is, hogy a közérdekből nyilvános adatok terjesztéséhez való jog a célhoz kötött adatkezelés elvére figyelemmel gyakorolható.

A civilszféra szereplői a nyilvánosság korlátozásaként értékelték a 2015. évi CXXIX. törvényt is, amely bevezette a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények megtagadási okaként a szerzői jogok védelmét, valamint az összeghatár korlátozása nélküli költségtérítésre lehetőséget teremtő rendelkezést.⁷⁸ Függetlenül attól, hogy az adatkezelők milyen gyakran éltek a felső korlát nélkül megállapítható költségtérítés alkalmazásának lehetőségével, a civilszféra szereplői szerint a költségtérítés így is komoly akadályt állított a nyilvánosság útjába.

Szintén ekkor iktatták be az egy éven belül – azonos adatkörre előterjesztett – megismételt adatigénylés, valamint az anonim adatigénylés teljesítésének a kötelezettsége alól mentesítő rendelkezéseket.

A civilszféra szereplőinek álláspontja szerint az Infotv. rendszerén kívül elhelyezkedő egyes ágazati jogszabályokba is iktattak be korlátozó rendelkezéseket.⁷⁹ Nézetük szerint a koronavírus okozta világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet a nyilvánosság

⁷⁶ Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdés.

⁷⁷ A NAIH az elutasított közérdekűadat-igénylésekről benyújtott jelentések statisztikai adatai között a „nem rendeltetésszerű joggyakorlás” elutasítási okra vonatkozó számadatokat gyűjt.

⁷⁸ A részletes szabályokat a törvényi felhatalmazáshoz képest közel egyévi késedelemmel kiadott a 301/2016. (IX. 30.) kormányrendelet határozta meg.

⁷⁹ Például: az úgynevezett Paks II. beruházással összefüggő adatok megismerhetőségét kizáró 2015. évi VII. törvény; az adóitok fogalmát kiterjesztő 2016. évi C. törvény; a Magyar Posta tulajdonosi érdekeltségébe tartozó gazdasági társaságok üzleti titkainak a védelmét megerősítő 2016. évi XII. törvény, a Magyar Nemzeti Bank tulajdonosi érdekeltségébe tartozó gazdasági társaságok üzleti titkainak a védelmét megerősítő 2016. évi XXXI. törvény; a Budapestet Belgráddal összekötő vasútvonali beruházással összefüggő adatok megismerhetőségét korlátozó 2020. évi XXIX. törvény; a közbeszerzésekkel összefüggő adatok megismerhetőségét korlátozó 2015. évi CXLIII. törvény, a mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó adatok nyilvánosságát korlátozó 2007. évi XVII. törvény, valamint a korlátozást gyakorlatilag változatlanul fenntartó 2022. évi LXV. törvény.

korlátozásának újabb hullámát eredményezte, azzal, hogy a Kormány rendeletben adott felhatalmazást az adatkezelőknek, hogy akár 90 napos határidőn belül teljesítsék az adatigényléseket. Álláspontjuk szerint az Alaptörvény kilencedik módosítása korlátozta a közpénzekre vonatkozó adatok nyilvánosságát, valamint az Alkotmánybíróság 3258/2022. (VI. 3.) határozata is visszalépést okozott annak elrendelésével, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében az állami forrásokra az alvállalkozói láncokra nem vonatkoznak a közpénzek nyilvánosságára irányadó előírások.

Az információs szabadságra vonatkozó törvényi rendelkezések alkalmazását jelentős mértékben alakítja az alkotmánybírósági gyakorlat is. Az Alkotmánybíróság 1990 óta folyamatosan és következetesen védelmezi a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot, határozataiban jelentősen épít az Alaptörvény közpénzügyi fejezetére⁸⁰, valamint következetesen érvényesíti azon gyakorlatát is, amely szerint az információs szabadság esetében a nyilvánosság jelenti a főszabályt, a korlátozás csak kivételes esetekben fordulhat elő.⁸¹ A nyilvánosság elvének érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa.⁸² A közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg az Alkotmánybíróság, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.⁸³ A döntés-előkészítő adatok tekintetében a korlátozás lehetőségére csak szűk körben, indokolt esetben kerülhet sor.⁸⁴

B) A jogállamisági eljárás során vállalt kötelezettségek

1. A közérdekű adatigénylés teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértéke

A 2022. évi XXVIII. törvény 2022. október 13. napi hatállyal módosította a közérdekű adatigénylés teljesítéséért megállapítható költségtérítésre vonatkozó szabályokat, a Kormány továbbá megváltoztatta a költségtérítés részletes szabályait meghatározó korábbi rendeletét.⁸⁵

E módosítások értelmében a közérdekű adatokat főszabály szerint ingyenesen kell az adatigénylő rendelkezésére bocsátani, és a közérdekű adatokhoz való hozzáférésért csak kivételesen és egyértelműen meghatározott körülmények között állapítható meg költségtérítés. A módosítások megszüntették a közérdekű adatigénylések teljesítésével kapcsolatos munkaköltségek felszámításának lehetőségét, ezáltal a költségtérítés megállapítását az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költségére, és annak az igénylő részére történő kézbesítésének költségére korlátozták. Költségtérítés kizárólag akkor állapítható meg, ha a felmerült költség mértéke meghaladja a tízezer forintot, vagyis a tízezer forintot el nem érő költséget az adatkezelő maga köteles viselni. A Kormány új rendelete 190 000 forintban állapította meg a költségtérítés lehetséges legmagasabb összegét.⁸⁶

A civilszféra szereplői szerint ez a szabályozás megfelel a Tromsø-i Egyezményben foglaltaknak.

⁸⁰ 7/2020. (V. 13.) AB határozat

⁸¹ [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]; 4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [43] és [70]]

⁸² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [35]

⁸³ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [39]

⁸⁴ Az Alkotmánybíróság négylépcsős tesztet alkalmaz:

⁸⁵ 382/2022. (X. 10.) Korm. rendelet

⁸⁶ A K-Monitor „Adatigénylők Figyelem! Új Információs szabadság Szabályok 2023-tól!”
(https://k.blog.hu/2023/01/04/adatigenylok_figyelem_uj_informacioszabadsag_szabalyok_2023-tol)

2. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénnyel összefüggésben indítható per szabályainak módosítása

A 2022. évi XL. törvény a közérdekű adat kiadása iránti perek gyorsítása érdekében lényegileg a sajtó-helyreigazítási perekre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

Az új szabályokat a 2022. december 31-ét követően benyújtott közérdekű adatigénylésekkel összefüggő perekben kell alkalmazni. Az új rendelkezések értelmében a közérdekű adat kiadására irányuló perek soron kívül történő elbírálására vonatkozó követelmény a bírósági eljárás minden szakaszában, tehát a fellebbezési és a Kúria előtt zajló esetleges felülvizsgálati szakaszban érvényesül. Az új szabályok ezen túlmenően is gyorsítani igyekeznek az információszabadság pereket, egyebek mellett azáltal, hogy a korábbi szabályozásnál lényegesen rövidebb határidőket írnak elő nemcsak a tárgyalások kitűzésére, de az ítélet írásba foglalására is.

A civilszféra szereplői pozitívként értékelték a közérdekű adat kiadása iránti perek gyorsítását, hiányolták azonban, hogy a módosított szabályok nem érintik a bizonyítási teher arányosabb, a felek fegyveregyenlőségét jobban kifejezésre juttató elosztását és az alperesi oldalon részt vevő közfeladatot ellátó szervek esetleges rosszhiszemű pervitelét. Sérelmesnek tartják azon új rendelkezést, hogy az üzleti titok jogosultja az adatkezelő pernyertessége érdekében a perbe beavatkozhat.

3. Központi regiszter felállítása és online közzététele az Európai Unióból származó, valamint a hazai finanszírozású projektek és támogatások részletes adatairól

A 2022. évi XLIV. törvény létrehozta a Központi Információs Közadat-nyilvántartást. A költségvetési szervezeteknek kéthavi rendszerességgel kell közzétenniük a gazdálkodásukkal összefüggő, a törvényben részletesen meghatározott közérdekű és közérdekből nyilvános adataikat a www.kif.gov.hu felületen. A közzétételi kötelezettség a 2022. november 29-én vagy azt követően kötött szerződésekre, nyújtott támogatásokra és teljesített kifizetésekre terjed ki.

A felületen legkésőbb 2023. február 28-tól kezdődően kell az adatokat közzétenni. A részletszabályokat a Kormány rendeletben határozta meg.⁸⁷ A Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületét a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség üzemelteti.

Az érintettek tájékoztatása érdekében az adatszolgáltatás teljesítéséhez szükséges adatlapot (sablon) és az annak kitöltését segítő útmutatót, továbbá az adatszolgáltatás benyújtásához kapcsolódó, a felület használatát és az adatlap benyújtását segítő útmutatót a nyilvántartás felületén már 2022. december 30-án közzétették. E dokumentumok tartalmazzák az első feltöltésre (adatszolgáltatásra) vonatkozó releváns információkat is.

Mindezekon túlmenően a NAIH is új feladatkört kapott azzal, hogy 2023. február 28-tól az ún. átláthatósági hatósági eljárás keretében ellenőrzi az új közzétételi kötelezettség teljesítését. Az eljárást a NAIH bejelentés alapján köteles megindítani, de joga van arra is, hogy hivatalból járjon el, ha a költségvetési szerv feltehetően nem teljesítette a közzétételi kötelezettségét. A NAIH százezer forinttól ötvenmillió forintig terjedő közigazgatási bírságot is kiszabhat.

⁸⁷ 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet

A Központi Információs Közzététel-nyilvántartás felületén a költségvetési szerveknek az adatokat gépileg olvashatóan, kereshetően, kivonatolhatóan, összehasonlíthatóan, díjmentesen kell közzé tenniük.⁸⁸

A civilszféra szereplői nem vitatták, hogy a közzétételi kötelezettségre vonatkozó előírások módosítása előremutató. Kritikaként az alábbiakat fogalmazták meg:

- az adatkezelőknek csak kis hányada köteles az új átláthatósági portálra adatokat feltölteni, az itt közzéteendő adatok köre is szűk, a szerződéseket pedig nem kell feltölteni;
- alacsony a NAIH által kiszabható bírság felső határa, melynek álláspontjuk szerint nincs visszatartó ereje;
- az oldal a gyakorlatban nem jelent érdemi előrelépést az átláthatóság szempontjából, mert nehézkes az adatokhoz való hozzáférés, nem lehet az államháztartási szervekkel szerződőkre keresni és nem elérhető nyers formájában az adatbázis.

4. További módosítások

A közérdekű adatigénylések teljesítésére nyitva álló határidő egységesítése

A Kormány 2022. december 31. napjával kivezette a közérdekű adatigénylés teljesítésének határidejét legfeljebb 90 napra meghosszabbítani engedő rendelkezéseket.

Az adatigényléseket tehát egységesen az Infotv.-ben foglaltak szerint tizenöt napon belül kell teljesíteni, amely határidő legfeljebb egy alkalommal, további tizenöt nappal meghosszabbítható.

A közérdekű adatok megismerhetőségét érintő hatályos államháztartási környezet

Az Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer és a Közpénzügyi Portál

Az átláthatóság követelményét az államháztartási szabályok is erősítik. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) alapján a Magyar Államkincstár a költségvetési támogatásokról és az annak nem minősülő csekély összegű támogatásokról Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer (OTR) elnevezésű monitoringrendszerrel működtet.

Az OTR projekt alapvető célja olyan egységes, valamennyi hazai és EU-s támogatási forrás nyilvántartása, amely lehetővé teszi a magyar kormányzati ellenőrző és döntéshozó szervek számára a támogatási források teljes körének átlátható, biztonságos és folyamatos nyomon követését.

A támogató vagy a támogató nevében eljáró szervezet a monitoringrendszerbe való adatátadással gondoskodik

1. a támogatási igényhez kapcsolódóan a támogatási igény benyújtója nevére, a támogatási igény céljára és az igényelt támogatás mértékére, a pályázati úton biztosított támogatás esetében a pályázati kiírás tárgyára,
2. a támogatási döntéshez kapcsolódóan a döntéshozó személy, testület esetén a testület megnevezésére, tagjainak nevére és a támogatás megállapított mértékére,

⁸⁸ A K-Monitor „[Adatigénylők Figyelem! Új Információs szabadság Szabályok 2023-tól!](https://k.blog.hu/2023/01/04/adatigenylok_figyelem_uj_informacioszabadsag_szabalyok_2023-tol)” c. cikkében szereplő táblázat alapulvételével (https://k.blog.hu/2023/01/04/adatigenylok_figyelem_uj_informacioszabadsag_szabalyok_2023-tol)

3. a támogatás felhasználásához kapcsolódóan bekövetkezett vagy a támogató által megállapított, a támogatási jogviszonnyal, a támogatás rendelkezésre bocsátásával és a beszámolóval kapcsolatos tényekre, körülményekre

vonatkozó adatok közzétételéről az e célra rendszeresített honlapon.

Az Áht. 56/B. §-ának (2) bekezdése rögzíti, hogy költségvetési támogatások és az ezeknek nem minősülő csekély összegű támogatások mindaddig nem nyújthatók, amíg a támogatási döntéseket a monitoringrendszerben nem rögzítették.

A monitoringrendszerben kezelt adatok a támogatási döntés naptári évének utolsó napjától számított öt év elteltével törölhetők és az itt nyilvántartott adatok keresetőségét a támogatási program, a támogatási igény benyújtója, a támogatás összege és a döntéshozatalra jogosultak szerint, valamint más módon csoportosított lekérdezhetőségét bárki számára, ingyenesen biztosítani kell. Egyebekben pedig a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt adat közérdekből nyilvános adatnak minősül, a megismerésére a közérdekű adatokra vonatkozó törvényi rendelkezéseket kell alkalmazni.

Az államháztartási körbe tartozó szervezeteknek az Áht. végrehajtási rendelete⁸⁹ (Ávr.) által meghatározott szempontok szerint kell teljesíteniük többféle közérdekű- és statisztikai adatszolgáltatást. Ilyen adatszolgáltatás például az európai uniós társfinanszírozással megvalósuló pályázatok esetében a nettó 100 millió forintot meghaladó, teljesített kifizetés összege, kedvezményezettje és a kifizetés időpontja vagy akár a civil szervezetek részére felajánlott SZJA 1 %-ok összege.

Az adatszolgáltatási kötelezettség egyértelműen definiálja a kötelezően közzéteendő közérdekű adat és a közzétételre kötelezett elnevezését, a közzététel helyét (pl. az adott szervezet honlapja), az adatfrissítés gyakoriságát, valamint azt is, hogy a közzétett adatok eltávolíthatóak-e vagy sem.

A Magyar Államkincstár a jelenleg széttagolt (több forrásból megismerhető, beszerezhető) államháztartási információs háttér informatikai konszolidálásához, a közpénzügyi információkat közvetítő adatszolgáltatási rendszerek megújításához fejlesztéseket végez. A fejlesztések révén az olyan közérdekű adatok, mint például az egyes uniós irányelvek szerinti kimutatások, a központi költségvetés végrehajtására irányuló információk, átláthatóbb módon egyfelől közelebb kerülnek az állampolgárokhoz, másfelől Magyarország nemzetközi megítélését is erősíthetik. A fejlesztések és az ún. Közpénzügyi Portál jogszabályi alapjainak megerősítése folyamatban van.

Az Igazságügyi Minisztérium projektje⁹⁰

Az Igazságügyi Minisztérium európai uniós forrásból megvalósított projektben mérte fel a jogszabályban rögzített közérdekű adatokat tartalmazó adatköröket, valamint egyes további nyilvántartott adatköröket, továbbá felülvizsgálta a vonatkozó szabályozást.

A 2019-ben indult projekt rendeltetése a magyar jogszabályokban rögzített közzétételi kötelezettségek alá eső adatok körének felülvizsgálata, felmérése és ez alapján az átláthatóság növelése érdekében további adatkörök hozzáférhetőségének biztosítása. Hosszabb távon a projekt olyan célokat szolgál, mint a közigazgatás átláthatóságának javítása és a korrupció megelőzése, az információs (alkotmányos) jogok érvényesülésének előmozdítása, továbbá a közigazgatáson belüli szolgáltató szemlélet megerősítése.

⁸⁹ 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

⁹⁰ KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00002

A projekt keretében három felület került kifejlesztésre:

a) Központi Adatkörjegyzék - KA

A projekt „Jogforráskutatás szakasza” során kifejlesztésre került egy kutatástámogató, valamint egy elemzéstámogató szoftver. Ezek célja az volt, hogy automatikusan leválogassa azokat a jogszabályokat, amelyek közérdekű információra vonatkoznak, valamint a kiszűrt jogszabályokat metaadatokkal címkézze fel automatikusan. A két szoftver továbbfejlesztéséből jött létre a Központi Adatkörjegyzék (KA), amely a közérdekű-adatkörökkel kapcsolatos jogszabályok strukturált adatbázisa.

b) Adatkezelői szintű Közadatkezelő Keretrendszer

Az Adatkezelői szintű Közadatkezelő Keretrendszer (ASZKK) workflow felületet biztosít a közigazgatási intézmények részére, amelyen a közérdekű adatigényléseket tudják fogadni és megválaszolni, valamint saját szervezetén belül a közérdekű adatigénylés teljesítésével összefüggő feladatokat meg tudják szervezni.

c) Közadat- és Közadatkör Kereső

A KA-ban összegyűjtött adatokat és információkat webes felületen tudják keresni az érdeklődők a Közadat- és Közadatkör Kereső (KKK) alkalmazás segítségével. A KKK felület használatával továbbá közérdekű adatigénylést lehet küldeni közigazgatási intézmények részére.

C) Statisztikai adatok

A NAIH az adatkezelők által szolgáltatott adatok alapján statisztikát készít az elutasított közérdekű adatigénylésekről. A NAIH honlapján elérhető országos adatigénylési statisztikából az alábbi következtetések vonhatók le:⁹¹

Az adatszolgáltató szervek száma folyamatosan emelkedett: 2013-ban még csak 114 szerv, 2021-ben már 997 szerv szolgáltatott adatot a NAIH-nak. A 2013-2015. évre vonatkozó adatok nagyrészt hiányosak, így érdemi megállapítások a 2016. évtől tehetők.

Országos szinten 2016-ban 228 szerv szolgáltatott adatot, e szervek összesen 2493 közérdekű adatigénylésről számoltak be, ebből 1900 adatigénylést teljesítettek, 593-at részben vagy egészben elutasítottak. Arányaiban ez 76 százalékos teljesítési rátát jelent.

Az egyes években a teljesített adatigénylések százalékos aránya az összes adatigénylésre vetítve az alábbiak szerint alakult:

Érintett év	Adatot szolgáltató közfeladatot ellátó szervek száma	Összes adatigénylés	A teljesített igénylések aránya
2016	228	2493	76 %
2017	253	3718	81 %
2018	256	3717	78 %

⁹¹ A statisztika elérhető az alábbi linken: <https://infoszab.hu/node/160>

2019	443	4635	71 %
2020	778	8162	73 %
2021	997	11019	65 %
2022	1350	9739	67 %

A számadatokból látható, hogy az adatigénylések száma évről évre folyamatosan növekedett, és azoknak legalább a kétharmada az igényelt adat kiadásával zárult. A civilszféra szereplőinek álláspontja szerint az első ránézésre imponálónak tűnő teljesítési ráta ugyanakkor megtévesztő lehet. Nézetük szerint a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó kötelezettség által terhelt különféle szervezetek – például önkormányzatok, államigazgatási szervek, közpénzt használó egyéb szervezetek, ideértve az állami vagy önkormányzati tulajdonba tartozó gazdasági társaságokon túl azokat a cégeket is, amelyek hazai vagy európai uniós forrásokból részesültek, továbbá az állami vagy önkormányzati háttérű alapítványokat is, stb. – száma jóformán felleltározhatatlan. Egyedül települési önkormányzatból több mint 3200 található Magyarországon, a központi államigazgatási szervek száma pedig kétszázra tehető és az Infotv. hatálya alá tartozó további szervezetek száma is ezres nagyságrendű lehet. Ehhez képest 2022-ben mindössze 1350 szervezet teljesítette a statisztikai adatszolgáltatásra vonatkozó kötelezettséget és a korábbi években az adatokat szolgáltató szervezetek száma ennél rendre lényegesen alacsonyabb volt. A civilszféra szereplői szerint alappal feltételezhető, hogy ezek a szervek a leginkább elkötelezettek az Infotv.-ben foglalt előírások teljesítése iránt, ezért a körükben jellemző magas teljesítési arányt tévedés lenne kiterjesztően értelmezni.

A NAIH a 2018–2022. évet érintően a főbb elutasítási okokról (éves bontásban) az alábbi statisztikát tette közzé. A legfőbb elutasítási ok minden évben az adatkezelői minőség hiánya volt.

2018. évben:

- nem minősül adatkezelőnek: 396
- nem közérdekből nyilvános személyes adat: 112
- döntést megalapozó adat: 69
- egyéb ok: 181

2019. évben:

- nem minősül adatkezelőnek: 563
- nem közérdekből nyilvános személyes adat: 84
- döntést megalapozó adat: 91
- egyéb ok: 382

2020. évben:

- nem minősül adatkezelőnek: 923
- nem közérdekből nyilvános személyes adat: 145
- döntést megalapozó adat: 131
- egyéb ok: 562

2021. évben:

- nem minősül adatkezelőnek: 1558
- nem közérdekből nyilvános személyes adat: 121
- döntést megalapozó adat: 164
- nem rendeltetésszerű joggyakorlás: 128
- nem közérdekű adat: 401

- egyéb ok: 167

2022. évben:

- nem minősül adatkezelőnek: 1297
- nem közérdekből nyilvános személyes adat: 104
- döntést megalapozó adat: 114
- nem rendeltetésszerű joggyakorlás: 615
- nem közérdekű adat: 346
- egyéb ok: 70

A közzétett adatok értelemszerűen a statisztikai adatszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségüknek eleget tevő közfeladatot ellátó szervekre vonatkoznak.⁹²

A NAIH által 3210 települési és területi önkormányzatra, 198 központi közigazgatási szerve, valamint 932, az információszabadságra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó egyéb szervezetre kiterjedően elkészített átfogó kutatás az alábbiakat tárta fel⁹³.

1. Önkormányzatok.⁹⁴

- Az önkormányzatok 31 %-a egyáltalán nem teljesíti a törvényen alapuló közzétételi kötelezettségét.
- A saját honlappal rendelkező önkormányzatok 45 %-ának a honlapján nem találhatóak meg a közzétételi kötelezettség alá eső adatok.
- Az önkormányzatok mindössze 1 %-a „magas” színvonalon teljesít, 75 %-a pedig „közepes” színvonalnál alacsonyabb minőségben tesz eleget a közzétételi kötelezettségének.
- A közzétételi kötelezettség alá eső adatkörök közül a gazdálkodási adatok 68 %-a, a működési adatoknak pedig 75 %-a nem volt elérhető vagy helytelen formában került közzétételre, egyedül a szervezeti és személyzeti adatok terén volt jellemző a közzététel közel 60 %-os arányú megfelelése.
- A hat kérdésből álló próbaadatigénylést az önkormányzatok 45%-a részben teljesítette, az Infotv. előírásait maximálisan teljesítő szervezetek aránya ugyanakkor mindössze 3,1 % volt. A helyhatóságok 41%-a nem válaszolt a kérdésekre (hallgatásos megtagadás), további 10 % pedig elutasította az adatigényléseket.

2. A központi közigazgatás szervei.⁹⁵

⁹² A 2022. évi statisztikai adatok szerint az adatszolgáltató szervek száma 1350-re emelkedett (2021-ben ez a szám 997 volt). Ezen belül jelentősen nőtt az önkormányzati adatközlők száma: a 2021. évhez képest 432-ről 584-re (az adatközlő nemzeti önkormányzatok száma pedig 15-ről 25-re emelkedett). Az elutasított adatigénylések száma csökkent a 2021. évhez képest. A 2021. évben 3.881 elutasított, részben elutasított adatigénylésről érkezett adatközlés, a 2022. évre vonatkozóan ez a számadat 3.260 (a NAIH tájékoztatása alapján).

⁹³ A KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt. A projekt keretében a NAIH megbízásából készült „Összefoglaló jelentés döntéshozók részére” c. dokumentumban itt érhető el: http://infoszab.naih.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_jelentes_donteshozok_reszere.pdf.

⁹⁴ Részleteiben lásd: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_kutatasi_jelentes_KUT1.pdf (Önkormányzati nyilvánosság kutatása)

⁹⁵ Részleteiben lásd: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_kutatasi_jelentes_KUT2.pdf (A központi közigazgatás nyilvánosságának kutatása)

- a) A központi közigazgatási szervek kétharmada a törvényi előírások szerint, és mindössze 12 % nem vagy nem releváns tartalommal teljesíti a közzétételi kötelezettségét.
- b) Az igazságszolgáltatási és a rendvédelmi szervek, valamint a kormányhivatalok esetében 100 százalékos vagy ahhoz közelítő arányban jellemző a törvényi előírásoknak megfelelő közzétételi gyakorlat.
- c) A minisztériumok a www.kormany.hu felületen 'közérdekű adatok' címszó alatt teszik közzé adataikat, amely ugyan részben az Infotv. 1. számú melléklete szerinti elnevezéseknek megfelelő szűrést is lehetővé tesz, ellenben az egyes tárcák az adatokat ömlesztve és sok esetben ötletszerűen teszik megismerhetővé.
- d) A központi közigazgatási szervek 94 százaléka legalább részben teljesítette a próbaadatigénylésben foglalt adatkéréseket, elutasítás, illetve hallgatás mindössze az esetek 6 %-ában volt megfigyelhető.

3. Közigazgatáson kívüli, de közfeladatot ellátó és/vagy közpénzzel gazdálkodó egyéb szervezetek:⁹⁶

- a) 63 % nem teljesíti a közzétételi kötelezettségét.
- b) 58 % semmilyen formában nem reagált a próbaadatigénylésre („hallgatásos megtagadás”), 7 % elutasította, 8 % teljes egészében, 27 % pedig részben teljesítette az adatigényléseket.
- c) A „hallgatásos megtagadás” az állami vagy önkormányzati háttérű alapítványok 69 %-ánál és a közpénzből gazdálkodó egyéb szervezetek 79 %-ánál fordult elő, de a köztulajdonban álló gazdasági társaságok (45 %) és a köztesületek (31 %) esetében is magas volt.

D) Összegzés: a jogszabályi környezet vizsgálata, jogalkotási javaslatok

A 2022-ben beiktatott új rendelkezések eredményeit alapjaiban a civilszféra szereplői sem vitatták, hasznosnak és helyes irányba mutatónak találták azokat, de álláspontjuk szerint csak a korábbi jogszűkítés egyes kirívó elemeinek a felszámolására szorítkoznak. Az alábbi gyakorlati problémákra mutattak rá:

- közzétételi kötelezettség elmulasztása vagy az adatok értelmezhetetlen, nem felhasználóbarát formában történő publikálása;
- közérdekűadat-igénylések körben: automatikus megtagadás, a pontosításra felhívás mellőzése;
- az adatigénylés adatkezelői minőség miatti megtagadása esetén a közfeladatot ellátó szervek nem adnak tájékoztatást arról, hogy ki a tényleges adatkezelő;
- közérdekű adat kiadása iránti perek vonatkozásában: alperesi perelhúzó magatartás, a jogerős bírósági ítélet teljesítésének elmaradása.

⁹⁶ Részleteiben lásd: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_kutatasi_jelentes_KUT3.pdf (A közigazgatáson kívüli, közzétételre kötelezett szereplők nyilvánosságának kutatása)

1. A civilszféra szereplőinek javaslatai:

I.) Az Infotv. hatálybalépését követő időben akár az Infotv., akár más jogszabály módosításával megvalósított jogkorlátozás vizsgálata. A teljesség igénye nélkül az alábbi rendelkezések:

1.) Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdés

2.) Infotv.

- 27. § (6) bekezdés (döntéselőkészítő adat – jövőben meghozandó döntés védelme)
- 29. § (1a) bekezdés (egy éven belül ismételt előterjesztett adatigénylet teljesítésének mellőzése)
- 29. § (1b) bekezdés (anonim adatigénylet teljesítésének a mellőzése)
- 30. § (7) bekezdés („számlaszintű adatigénylet”)
- 21/A cím (közérdekű adat megismerésére irányuló per)
 - a) üzleti titok megőrzése érdekében történő beavatkozás lehetővé tétele
 - b) sajtóhelyreigazítási perek szabályainak mechanikus átvétele
 - c) alperes védekezési szabadsága, a megtagadás jogcímének megváltoztatása
 - d) a megtagadás jogszerűségének az adatigénylet időpontjára visszavetített vizsgálata

3.) Közérdekű adatok megismerését korlátozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata:

- A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 15/A. § (a szerzői jogi védelem alá eső közérdekű adatok megismerésének korlátozása)
- 2015. évi VII. törvény 5. § (Paks II. beruházás adatainak titkosítása)
- 2017. évi CL. törvény 127. § (2) bekezdés (az adótitok fogalmának kiterjesztése a látványcsapat-sport támogatásokra)
- 2020. évi XXIX. törvény 2. § (3)-(4) bekezdés (Belgrád – Bp vasútvonali beruházás adatai hozzáférhetőségének korlátozása)
- 2013. évi CXXXIX. törvény 162. § (3)-(4) bekezdés (MNB cégei körében az üzleti titok fokozott védelme)
- 2012. évi CLIX. törvény 53. § (4) bekezdés (Magyar Posta cégei körében az üzleti titok fokozott védelme)
- 2015. évi CXLIII. törvény 43-44. § (közbeszerzési eljárásban keletkezett adatok nyilvánossága, üzleti titok)
- 2007. évi XVII. törvény 24-25. § (mezőgazdasági támogatások körében a nem nyilvános támogatási adatok fogalma)
- 2022. évi LXV. törvény 14-16. § (agrártámogatások körében a támogatási titok fogalma)
- 2011. évi CXCV. törvény 111/H. § (államháztartási körben az átlátható szervezet fogalma)

II.) Az Infotv. módosítása a közérdekű adatok nyilvánosságának az erősítése érdekében:

1.) Alapelvek kodifikálása

- beépített és alapértelmezett információszabadság elve (FOI by design);⁹⁷

- könnyen hozzáférhető információk elve;
- azonnali információszolgáltatás elve;
- a célhoz kötöttség elve (a közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztésére vonatkozó jog gyakorlása körében);
- az adatközpontú megközelítés elve;
- a nyilvánosság elve;
- az Infotv. elsőbbségének elve.

Az egyedi adatigénylések teljesítését érintően az alábbi alapelvek kodifikálása:

- együttműködés elve;
- költségminimalizálás elve;
- jóhiszeműség elve;
- rendeltetésszerű joggyakorlás elve;
- észszerűség elve.

2.) A proaktív információszabadságra vonatkozó rendelkezések felülvizsgálata:

- közzétételi listák aktualizálása, a közzéteendő adattartalom felülvizsgálata;
- valamennyi közfeladatot ellátó szerv legyen köteles a lista alapján közzéteendő adatokat a Központi Információs Közzétételi Felületre feltölteni;
- a közpénzből ellentételezett szerződések körében a teljesítés igazolása, illetve a kifizetés előfeltételeként kerüljön sor a szerződésnek és az ahhoz kapcsolódó minden iratnak (mellékletek, kiegészítések, módosítások, függelékek, stb.) az automatikus és on-line kereshető formában megvalósuló nyilvánosságra hozatalára.

3.) NAIH hatáskörének az erősítése

- a NAIH az átláthatósági hatósági eljárás keretében általános jelleggel ellenőrizze és szükség esetén visszatartó erővel bíró szankció alkalmazásával kényszerítse ki a közzétételi kötelezettség teljesítését;
- az adatigénylésekkel kapcsolatos eljárása során a NAIH szükség esetén eljárási bírság kiszabásával kényszerítse ki a közfeladatot ellátó szervek közreműködését;
- a közpénzből ellentételezett szerződések közzététele körében a NAIH igazolja a közzététel teljesülését, ez legyen előfeltétele a teljesítés igazolásának és a számla kifizetésének;

4.) Adatigénylésre vonatkozó rendelkezések felülvizsgálata, átalakítása:

- megtagadási okok és mentesülési okok elkülönített szabályozás;
- az adatigénylés pontosítására vonatkozó rendelkezések garanciális jellegének erősítése;
- a jogalkalmazói gyakorlatban egyes megtagadási okokkal összefüggésben kialakult követelmények beépítése a törvényi szabályozásba (pld.: áttétel, új adat előállítása, döntést megalapozó adat megismerhetősége, stb.)

III.) A Munkacsoport 2023. évi munkatervi feladatait érintő javaslatok:

- 1.) A Munkacsoport vizsgálja meg a közfeladatot ellátó szervek körében a közérdekű adat kiadását elrendelő jogerős ítéletek teljesítésével kapcsolatos tapasztalatokat és értékelje az ítélet teljesítése következményeinek (végrehajtási eljárás, büntetőjogi felelősségre vonás) hatékonyságát.
- 2.) A Munkacsoport vizsgálja meg a közérdekű adat kiadása érdekében folyó azon peres eljárásokat, amelyekben alperesként központi költségvetési szerv vesz részt, annak megállapítása érdekében, hogy a bíróság döntése függvényében szükségesnek, indokoltnak és törvényesnek bizonyult-e az adatigénylés teljesítésének a megtagadása.
- 3.) A Munkacsoport vizsgálja meg egyes kiemelt állami szervek sajtókapcsolatok terén folytatott gyakorlatát (pld.: egyes sajtóorgánumok meghívása eseményekre, tájékoztatókra, a sajtóorgánumok közötti diszkrimináció tilalmának és az egyenlő esélyek biztosításának a gyakorlati érvényesülése, stb.)

2. Az állami szerveket képviselő tagok javaslatai:

- 1.) A civilszféra szereplői által felvetett problémák alaposabb kivizsgálása érdekében az érintett tárgykörökben indokolt a Kormány által a NAIH megkeresése annak érdekében, hogy folytasson le nemzetközi példák összehasonlításra is alkalmas témavizsgálatot a közérdekű adatigénylések teljesítésének a hazai gyakorlatával kapcsolatban.
- 2.) A Munkacsoport következő éves munkatervének keretében
 - a hazai és nemzetközi gyakorlat tükrében – a 3. alcímben jelzettek kivételével – a civilszféra szereplői által felvetett javaslatok és
 - a közérdekű adat kiadása iránti perekre vonatkozó új szabályoknak a gyakorlatban megnyilvánuló változásánakvizsgálata.
- 3.) Annak vizsgálata, hogy a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló 2021. évi XLIX. törvény és a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény szabályai mennyiben biztosítják a külföldi támogatások átláthatóságát.

3. A civilszféra szereplőinek javaslatai közül az állami szerveket képviselő tagok az alábbi javaslatokat nem támogatják:

- Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésének felülvizsgálata,
- a közpénzből ellentételezett szerződések körében a teljesítés igazolása, illetve a kifizetés előfeltételeként a szerződésnek és az ahhoz kapcsolódó minden iratnak a közzétételére, valamint ezzel kapcsolatban a NAIH által történő igazolására vonatkozó javaslat,
- egyes kiemelt állami szervek sajtókapcsolatok terén folytatott gyakorlatának vizsgálata.

II. TRANSPARENCIÁT ÉRINTŐ EGYÉB SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEK

1. A JOGALKOTÁS TRANSPARENCIÁJA

A korrupció elleni küzdelem és az elfogulatlan jogszabályalkotás egyik fontos garanciája a jogalkotás transzparenssé tétele, a jogszabálytervezetek rendszeres és hatékony társadalmi konzultációjának megvalósításával, valamint ehhez kapcsolódóan a jogszabálytervezetek megfelelő hatásvizsgálatának elvégzésével és a hatásvizsgálatok nyilvánossá tételével.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabály-tervezetek kormányzati honlapon való közzétételével megvalósuló társadalmi konzultációt eleve kötelezővé tette. A civilszféra szereplőinek értékelése szerint jogalkotó azonban a 2010-et követő időszakban igen gyakran megszegte ezt a kötelezettséget, olyannyira, hogy 2022-re gyakorlatilag megszűnt, legalábbis kivétellessé vált a jogszabálytervezetek előzetes konzultációja.

A 2022. évi XXX. törvény az eddigieknél szigorúbb szabályokat vezet be:

- a) a Kormány felelősségének rögzítése azért, hogy a jogszabályok legalább 90 %-a társadalmi egyeztetésre kerüljön, és hogy a társadalmi egyeztetés csak indokolt esetekben kerüljön mellőzésre, illetve hogy a társadalmi egyeztetésre kerülő (honlapon közzétett) jogszabályok mellett az előzetes hatásvizsgálat is közzétételre kerüljön,
- b) a társadalmi egyeztetés során a véleményezési határidő nem lehet kevesebb nyolc napnál, illetve a beérkezett vélemények érdemi mérlegelésére legalább öt napot kell biztosítani,
- c) hatályon kívül helyezésre kerül a társadalmi egyeztetés alóli azon kivételszabály, mely szerint „nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik”,
- d) az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság a 90 %-os mérték elérését évente március 31-éig jelentésében tanúsítani köteles,
- e) a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal általi ellenőrzés bevezetése, melynek során mulasztás megállapítása esetén az érintett minisztériumra pénzbírságot szab ki, illetve az általa végzett ellenőrzések alapján minden év január 31. napjáig jelentést készít, mely a kormányzati honlapon közzétételre kerül.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal évente összegezve állapítja meg a bírság mértékét az adott minisztériumra, a bírság összege 1 millió és 100 millió forint közé eshet.

A kormányzati honlapon elérhető⁹⁸ a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal első jelentése – a Kormány által 2022. október 1-jét követően kezdeményezett és 2022. év végéig kihirdetett jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetéséről –, mely a Jet.-ben foglalt előírások teljesítését vizsgálta az új szabályozásnak megfelelően. A jelentés alapján a jogszabálytervezetek 92%-a került társadalmi egyeztetésre, a társadalmi egyeztetés elmaradása pedig minden esetben valamely, Jet.-ben foglalt jogszerű kivételnek megfelelően történt, így bírság kiszabására csak néhány egyéb, kisebb jelentőségű mulasztás esetén került sor, összesen 23,84 millió forint értékben.

2. VAGYONNYILATKOZATOK NYILVÁNOSSÁGÁVAL KAPCSOLATOS SZABÁLYOK

Az átláthatóság és a korrupció elleni küzdelem egyik fontos eszköze a megfelelően szabályozott és ellenőrzött vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség. Minden esetben törvény írja

⁹⁸ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/7/72/72b/72b790e278b3f9e093b32c5212449a616d7bd249.pdf>

elő, hogy mely közfeladatot ellátó személy – vagy rá tekintettel a hozzátartozója – köteles vagyonnyilatkozatot tenni. Az országgyűlési képviselők és a közjogi méltóságok, valamint a politikai felsővezetők vagyonnyilatkozatát kötelezően közzé is kell tenni: az országgyűlési képviselők teljes vagyonnyilatkozata már 2001 óta nyilvános.

A 2022. év során a vagyonnyilatkozati rendszerre vonatkozó előírások többszörösen módosultak. Előbb a 2022. évi XVIII. törvény – indokolása szerint az európai uniós integráció erősítése érdekében – a közhatalmi vezetők körében az Európai Parlamentben alkalmazott megoldást vezette be. Ez a civilszféra szereplőinek értékelése szerint – sajnálatos módon – visszalépést eredményezett, mert még a korábbi magyarországi nyilatkozatoknál is kevesebb rálátást engedett a vagyonok eredetére, és alig tette lehetővé a vagyongyarapodás nyomon követését. Később – az Európai Bizottsággal egyeztetett szabályok szerint – a 2022. évi XXXI. törvény, valamint a 2022. évi LVI. törvény részlegesen visszavezette a korábbi magyarországi vagyonnyilatkozati rendet.

E változások eredményeként a civilszféra szereplői szerint a kiinduló helyzetnél gyengébb átláthatóságot eredményező megoldás lépett életbe. Korábban a vagyonnyilatkozatokban a konkrét összeg feltüntetésével kellett megjelölni a nyilatkozó különféle jövedelmeit. Ezzel szemben a reform hatására mostantól csak jövedelmi sávokat kell megadni, ami különösen a magas jövedelmek esetében problémás, továbbá a nyilatkozatot tevő nem kell, hogy számot adjon az általa használt lakóingatlanról.

Ugyanakkor fontos előrelépés, hogy Integritás Hatóság ellenőrzési jogosultsága ki fog terjedni számos vagyonnyilatkozatra. Az Integritás Hatóság ugyanakkor, a rá vonatkozó törvényi szabályok szerint a „feladatainak ellátása során, az ahhoz szükséges mértékben” végez vagyonnyilatkozati vizsgálatokat. A szűkítő értelmű rendelkezés ellenére az Integritás Hatóságnak meglesz az ahhoz szükséges mozgástere, hogy az eddigieknél sokkalta komolyabban ellenőrizze a vagyonnyilatkozatok megbízhatóságát. Továbbá 2023. március 31. napjától a 2022. augusztus 1-jén vagy azt követően leadott, nyilvános vagyonnyilatkozatok bárki számára, korlátozás nélkül, ingyenesen online kereshetővé válnak.

A civilszféra szereplői a vagyonnyilatkozatok nyilvánosságának további erősítése érdekében a következő javaslatokat tették:⁹⁹

1. elektronikusan kitöltött és elektronikusan olvasható, gépileg kereshető vagyonnyilatkozatok bevezetése;
2. Vagyoni, jövedelmi helyzetet érintő változást az éves nyilatkozattételek között is jelezni kell (követhető módosítás);
3. Egységes, elektronikus, állami vagyonnyilatkozati adatbázist kell létrehozni, amelyben a tisztségviselő mandátuma alatt kitöltött minden vagyonnyilatkozat és azok módosítása is elérhető.
4. A vagyonnyilatkozat tartalmazza azon vagyonelemeket is, amelyeket a vagyonnyilatkozat tételére kötelezett személy tartósan vagy rendszeresen használ (pld.: szívésségi alapon – haszonkölcsön szerződés kereti között – megvalósuló ingatlan vagy gépjárműhasználat).
5. A parlamenti képviselők és más politikai vezetők esetében a hozzátartozók (nyilatkozóval egy háztartásban élők) vagyonnyilatkozata is legyen nyilvános
6. A vagyonnyilatkozat tartalmazzon a vagyon eredetére (forrására) vonatkozó magyarázatot

⁹⁹ A javaslatok forrása: <https://transparency.hu/hirek/civilek-vagyonnyilatkozati-12-pontja/> és https://k.blog.hu/2023/02/15/vagyonnyilatkozatok_175

7. A vagyonyilatkozat-tételre kötelezettnek be kell jelentenie minden gazdasági érdekeltségét, függetlenül attól, hogy annak befolyását hivatalukra nézve hogyan értékeli, beleértve a (közvetett) tényleges tulajdonosi érdekeltségét gazdasági társaságokban. Nyilatkoznia kell továbbá arról, hogy rendelkezik gazdasági társaság megszerzésére irányuló opciós szerződéssel.
8. A vagyonyilatkozatban az adókötelezettséget nem keletkeztető jövedelmekről, valamint a nem rendszeres bevételekről is adjon számot a nyilatkozatot tevő (pld.: osztalékjövedelmek, biztosítási szerződés alapján szerzett jövedelmek, ingatlan adásvételéből származó, adókötelezettséget nem keletkeztető bevétel, Európai Uniótól származó támogatások, hazai állami támogatások, stb.)
9. Az így kialakított vagyonyilatkozati rendszert egységesen kellene alkalmazni valamennyi olyan személyre (tisztviselőre), aki jelenleg vagyonyilatkozat tételére köteles, vagyis meg kellene szüntetni az abból fakadó kettősséget, hogy a 2022. évi LVI. törvénnyel előírt vagyonyilatkozati séma eltér a 2007. évi CLII. törvény által rendszeresített vagyonyilatkozati sémától.
10. A vagyonyilatkozat nem nyilvános melléklete tartalmazza az abban szereplő ingatlanok és ingóságok azonosítására alkalmas adatot (cím, helyrajzi szám, rendszám, engedélyszám, stb.)
11. Az adóhatóság a vagyonyilatkozatokat és a nyilatkozók adóbevallását automatikus vesse össze
12. Automatikus vagyonosodási vizsgálat induljon az adózott jövedelemmel arányban nem álló, megmagyarázatlan gazdagodás eredetének a felderítésére
13. A Büntető Törvénykönyvben önálló bűncselekményként szerepeljen a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megsértése: a hamis, vagy valótlan tartalmú vagyonyilatkozat tétele, úgyszintén a vagyonyilatkozat tételi kötelezettség elmulasztása legyen bűncselekmény, és a törvény a gondatlan elkövetést is büntesse.

A civilszféra javaslataival összefüggésben az állami szerveket képviselő tagok javaslata, hogy készüljön nemzetközi (EU-s) összehasonlítás a témában.

4. melléklet: A büntetőjogi, büntetőeljárásjogi almunkacsoport

Az almunkacsoport javaslatára a Munkacsoport elnöke

- *felkérte a belügyminisztert, hogy a Nemzeti Védelmi Szolgálat és az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv járuljon hozzá a „büntetőjogi és büntetőeljárás” almunkacsoport - éves értékelő jelentésének összeállításához, és mutassa be a korrupciós bűncselekmények felderítésének, nyomozásának helyzetét, a jelenlegi /jog/gyakorlatot a 2018 évi büntetőeljárás jogszabályváltozások tükrében;*
- *a pénzügyminisztert, hogy a Nemzeti Adó és Vámhivatal adjon tájékoztatást arról, hogy az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet, valamint a Kúria Kfv.I. 35.141/2021. számú (BH 2021.9.269) döntése szerint - korrupciós bűncselekmények gyanúja alapján - indított vagyongyarapodás vizsgálatok mennyiben támogatták hazánk korrupcióellenes küzdelmét;*
- *a Legfőbb Ügyészt, hogy a korrupciós bűncselekmények elterjedtsége, a nyomozó szervek nyomozási teljesítménye, a korrupciós bűncselekmények elleni küzdelem eredményességére utaló adatokkal segítse az éves jelentés elkészítését.*

A hatályos büntetőjog és büntető eljárásjog általános ismertetése a korrupcióellenes küzdelemben

A magyar szabályozási gyakorlatban, sok más európai államhoz hasonlóan, nincs hatályban általános korrupcióellenes törvény, a korrupcióellenes és integritáshoz kapcsolódó politikát – mind a megelőzés, mind visszaszorítás oldaláról – jogszabályok széles köre fedi le, ennek része a büntetőjogi jogérvényesítés, amelynek a korrupció visszaszorításában is megkerülhetetlen jelentősége van. A korrupcióval szembeni fellépésnek ugyanis nem kizárólagos, de rendkívül fontos eleme a már elkövetett korrupciós bűncselekmények eredményes feltárása és hathatós szankcionálása, amely magában foglalja a büntetőeljárás jogszabályi rendelkezések – szükség szerinti – felülvizsgálatát, valamint a nyomozó és igazságszolgáltatási szervekre vonatkozó szabályok és gyakorlatok továbbfejlesztését is. Különösen jelentős feladat azoknak a folyamatoknak a megerősítése, amelyek a korrupciós ügyeknek a feljelentéséig, illetve a büntetőeljárás megindításáig való eljutását biztosítják, illetve támogatják. A 2020 és 2022 közötti időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiát (NKS) megelőzően, az egymást követő korrupcióellenes stratégiák főként jogalkotási feladatokat tartalmaztak, melyek végrehajtásával létrejött egy szilárd jogszabályi környezet, amelyről általánosságban is elmondható – de a büntetőjogi és büntető eljárásjogi szabályrendszerre fokozottan igaz –, hogy a korrupció elleni küzdelemhez szükséges jogi keretként megfelelően kialakított. A meglévő, kiterjedt büntetőjogi keret mind a közszférában, mind a magánszektorban jelentkező korrupciót lefedi.

A 2013-ban hatályba lépett, új Büntető Törvénykönyv (Btk.) külön fejezetben, „A korrupciós bűncselekmények” címmel (XXVII. fejezet) foglalja egybe a korábban két önálló alcím alatt szabályozott, a közélet tisztasága elleni és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekményeket. Ezek a bűncselekmények a vesztegetés (Btk. 290. §), a vesztegetés elfogadása (Btk. 291. §), a hivatali vesztegetés (Btk. 293. §), a hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §), a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 295. §), a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 296. §), a befolyás vásárlása (Btk. 298. §), a befolyással üzérkedés (Btk. 299. §), valamint a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (Btk. 300. §). A hazai büntetőjogban tehát korrupciós bűncselekménynek az tekintendő, amelyet a Btk. korrupciós bűncselekményként definiál, azonban, ha a szorosan

kapcsolódó, de a Btk. alapján szigorú értelemben korrupciónak nem minősíthető bűncselekmények (így például a hivatali visszaélés, hűtlen kezelés vagy a pénzmosás) törvényi tényállásait összevetjük a nemzetközi jogi szabályokkal megállapítható, hogy a Btk. törvényi tényállásai megfelelnek a vonatkozó nemzetközi jogforrásoknak, a hazai anyagi büntetőjog tehát megfelelően harmonizált, a közvélemény és adott esetben az egyes nemzetközi szervezetek által korrupciónaként értékelt cselekmények hazánkban más – gazdasági vagy vagyoni elleni – bűncselekménynek, illetve hivatali visszaélésnek minősülnek. A nemzetközi jogforrásokban a korrupciós bűncselekmények következő fogalom meghatározásaival találkozhatunk:

- a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel kihirdetett, az ENSZ Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció Elleni Egyezménye (UNCAC Egyezmény);
- a 2000. évi XXXVII. törvénnyel kihirdetett, az OECD 1997. november 21-én elfogadott egyezménye a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről;
- 1999-ben az emberi jogok európai védelmére létrehozott Európa Tanács (ET) saját korrupció elleni egyezményei a 2002. évi XLIX. törvénnyel kihirdetett, a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény, valamint a 2004. évi L. törvénnyel kihirdetett, a Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezmény;
- az Európai Unió keretében létrejött nemzetközi jogforrások nem tartalmazzák a korrupció meghatározását. Az EU 2014-ben nyilvánosságra hozott, korrupcióellenes jelentése visszautal a Transparency International által alkotott fogalom meghatározásra, amely szerint korrupció alatt hatalommal való visszaélés értendő magánjellegű előnyök szerzése végett. Ez a tág meghatározás magában foglalja nemcsak a szorosan értelmezett – aktív és passzív, hivatali és gazdasági – vesztegetési cselekményeket, hanem a korrupcióhoz kapcsolódó egyéb cselekményeket, így például a pénzmosást, illetve a hivatalos személyek, köztisztviselők által elkövetett sikkasztást, hűtlen kezelést, de a befolyás vásárlását is. Releváns uniós jogforrások az 1997-ben elfogadott Egyezmény az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről; valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 számú, az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvének (ún. PIF irányelv) 4. cikk (2) bekezdése a passzív és az aktív vesztegetés meghatározásairól.

Már 2012-től, a régi Btk. egyik lényeges változtatása volt, hogy a büntethetőséget megszüntető ok helyett a büntetés korlátlan enyhítésére vagy mellőzésére ad lehetőséget a vesztegetési cselekmények felderítésében a hatóságokkal érdemben együttműködő elkövetők számára. Az új Btk. ugyanezen tartalom megtartásával – a GRECO ajánlásának megfelelően – nem automatikus és teljes büntetés alóli mentességet biztosít, hanem annak alkalmazása „mértékét” a bíróság döntésétől teszi függővé, megfelelő mozgásteret biztosítva ezzel az egyedi körülmények mérlegelésére. Az elmúlt időszakban – bár arra vonatkozóan konkrét számadatok, mérések nem állnak rendelkezésre, de – az eljáró szervek általános tapasztalata az, hogy erre a korlátlan enyhítésre, mellőzésre jellemzően nem kerül sor, inkább az eljárás későbbi szakaszában, a terhelti együttműködés egyéb eljárási lehetőségeit veszik igénybe.

Az új Btk.-ban változatlanul nincs konkrét időbeli korlátja a bűncselekmény bejelentésének, mert ez a vesztegetés sikeres felderítéséhez fűződő érdekre tekintettel mindaddig indokolható, amíg az adott bűncselekmény más forrásból a hatóságok tudomására nem jut.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) kifejezetten a korrupciós bűncselekmények felderítésére, nyomozására vonatkozóan nem határoz meg eljárásjogi

szabályokat, azokat általánosságban, minden büntetőeljárásban alkalmazandóan fogalmazza meg.

Az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetések alapján tett kötelezettségvállalásoknak megfelelően hazánk a korrupciómegelőzés területén is fontos módosítást hajtott végre a büntetőeljárásban.

A felderítői tevékenység hatékonyságára egyértelműen pozitív hatással bírt a Be. és a rendőrségről szóló törvény szerinti szabályozási rendszer változása 2018-ban (új alapokra helyezve a bűnüldözési munkát, 2018. július 1-jétől a korábbi információgyűjtési tevékenység nagyobb részét beemelte a büntetőeljárás keretei közé), mely jelentőségét elsősorban a korrupció felderítésének elősegítését szolgáló titkos felderítés új keretének kialakítása jelentette, amelyet a titkos/leplezett tevékenységet támogató és talán mással nem helyettesíthető szerepe alapoz meg. A bűncselekmény feltárása, a leplezett eszközök alkalmazása ugyanis már az információ keletkezésétől kezdve, az előkészítő eljáráson, majd a nyomozáson keresztül az új törvény szerinti egységes szabályok mentén folytatható. A folyamatosság és az ügyészi kontroll biztosításával az adatvesztés lehetősége így folyamatosan csökkent, az adatok bizonyításból történő kizárására nem került sor. Lényeges új körülmény, hogy az ügyészség már az alapinformációról, majd azt követően valamennyi beszerzett részadatról tudomást szerzett, ezzel folyamatában kísérte végig a felderítés alakulását.

Fontos továbbá, hogy megmaradt az átjárhatóság az ágazati törvény szerint folytatott titkos információgyűjtés és a büntetőeljárás között. Ennél fogva a bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtésben keletkezett adat – szigorú eljárási szabályok mentén – a büntetőeljárásban is felhasználható volt.

A hivatali és korrupciós bűncselekmények elleni fellépés hatékonyságát erősítette az is, hogy a szabályok lehetővé teszik a nyomozó hatóságok, az ügyészségek és a felderítő szervek teljes körű együttműködését.

A büntetőeljárás fent bemutatott új rendszerében az ügyész szerepe – garanciális elemként – sokkal hangsúlyosabbá vált, amely változás jelentőségteljes, hiszen azáltal, hogy a rendészeti célú titkos információgyűjtés folyamatába a korábbiakhoz képest már közvetlenül és szorosabban kapcsolódott be, így az információáramlás felgyorsult és folyamatossá vált.

Kiemelést érdemel az új Be. azon lehetősége is, hogy a bűncselekményeket feltáró személlyel az ügyészség megállapodást kössön a büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezése tárgyában. Ezzel szorosan összefügg azon leplezett eszköz, hogy az együttműködő egyfajta fedett nyomozóként közreműködjön például egy korrupciós bűncselekmény miatt indult nyomozásban történő álvásárlás végrehajtásakor.

A Be. módosításával a jog és az igazság érvényesítésére több lehetőség nyílik azáltal, hogy számos – szélesebb értelemben vett – korrupciós bűncselekmény esetén, ha a rendőrség vagy az ügyészség a feljelentést elutasítja, vagy a nyomozást megszünteti, bármely személy jogosult felülbírálati indítvány előterjesztésére, amennyiben a sértett vagy feljelentő nem vesz részt az eljárásban vagy pedig nem nyújt be felülbírálati indítványt. Ebben az esetben az anonimizált határozatot és ügyiratjegyzéket 1 hónap időtartamra teszik közzé. Az eljárás lefolytatása érdekében fellépő személy végső soron jogosulttá válhat, hogy a bíróság előtt vádlóként lépjen fel. A korábbi eredményes felülbírálatot követő új eljárás megszüntetése esetén pedig egy újabb eredményes jogorvoslattal megnyílhat a lehetőség arra is, hogy az eljárás lefolytatása érdekében fellépő személy vádat emeljen, és a vádat képviselje a bírósági eljárásban.

Tekintettel arra, hogy a korrupciós bűncselekmények felderítése és a cselekmények bizonyíthatósága, azok jellegére tekintettel viszonylag nehéz, így a tudomásszerzés szempontjából különösen nagy jelentősége van a bejelentések ösztönzésének, míg a bizonyítási

eszközök közül pedig a tanúvallomásoknak. Mindezekért a büntetőeljárások szabályozásában is fontos szerepet töltenek be a bejelentők és a tanúk védelmét szolgáló rendelkezések, amelyeket a Be. a XIV. és XV. fejezeteiben foglal össze. A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság feladata annak folyamatos biztosítása, hogy a büntetőeljárásban kezelt védett adat szükségtelenül ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására és a személyes adat védelme biztosított legyen. A Be. értelmében a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság kizárólag törvény rendelkezései szerint teheti lehetővé a büntetőeljárásban kezelt személyes adat és védett adat megismerését, amely rendelkezés – a bejelentők védelmét szolgáló további kiegészítésként – 2021 óta biztosítja, hogy a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentő védelme érdekében a közérdekű bejelentő kihallgatásáig a közérdekű bejelentést tartalmazó ügyiratot zártan kell kezelni. Az eljáró szervek ezen felül, az érdekelt indítványára elrendelhetik a zárt adatkezelését, illetve a különleges bánásmódot igénylő személy adatainak zárt kezelését hivatalból is elrendelhetik.

A Kormány és az Európai Bizottság közötti egyeztetések nyomán létrejött, fentiekben ismertetett új szabályossal kapcsolatban az almunkacsoport civil tagjai – mind gyakorlati oldalról, mind jogalkotási szempontból – hiányosságokat is megfogalmaztak. Az egyik hiányosságnak azt tartják, hogy a nemrégiben életbe lépett eljárási szabályok számos szempontból túlzottan szűkre szabják a magánvádló mozgásterét, így például a felülbírálati indítvány elutasítása esetén nincsen lehetőség jogorvoslatra, és az Integritás Hatóság kivételével a közhatalmat gyakorló szervezetek nem jogosultak felülbírálati indítvány előterjesztésére, továbbá közhatalmi szervezetek – az Integritás Hatóságot is – nem jogosultak vádlóként fellépni. Civil oldalról fogalmazódott meg az a kritika is, hogy a magánvádló által előterjesztett vádra szigorúbb előírások vonatkoznak, mint az ügyészi vádra, például a bíróság a vádindítványt annak megalapozatlansága esetén visszautasítja. Véleményük szerint a magánvádló a jogorvoslat terén is kevesebb joggal rendelkezik a közvádlónál, mert nem jogosult fellebbezni a vádindítvány tárgyában született ügydöntő bírósági határozat ellen és rendkívüli perorvoslatot sem kezdeményezhet. Úgy vélik, hogy a túlzottan rövid eljárási határidők – vádindítvány benyújtására két hónap, felülbírálati indítvány és ismételt felülbírálati indítvány benyújtására pedig egy-egy hónap áll rendelkezésre – a gyakorlatban lehetetlenné fogják tenni a felülbírálati indítvány, illetve a vádindítvány benyújtását. Legfőbb kritikájukként pedig azt fogalmazták meg, hogy vádindítvány nem nyújtható be a 2022. december 31-ét megelőzően tett feljelentések és a 2022. december 31-ét megelőzően indult eljárások esetében.

A korrupciós bűncselekmények felderítésének, nyomozásának jelenlegi helyzete, (jog)gyakorlata a 2018 évi büntetőeljárási jogszabályváltozások tükrében

Magyarország Alaptörvénye szerint a *rendőrség* alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

A korrupciós bűncselekményekről – azok eredményes felderítése és nyomozása tekintetében – általánosságban elmondható, hogy a nehezen felderíthető és bizonyítható cselekmények közé tartoznak, melynek elsődleges oka, hogy nincs a cselekményeknek természetes személy sértettjük, így jellemezően az elkövetők rendelkeznek ismeretekkel a cselekményükről. A tárgyi bizonyítás lehetőségei is korlátozottak, mert ezen cselekmények elkövetése során írásos anyag ritkán keletkezik. A leghatékonyabb felderítési technika a leplezett eszközök alkalmazása, valamint a tettenérés, amelyek nélkül szinte bizonyíthatatlan a cselekmény. A korrupcióellenes küzdelem fontos eszköze a részt vevő felek érdekközösségének megbontása, ilyen módon a cselekmény nyomozó hatóság tudomására hozásának ösztönzése a magas látencia csökkentése és a bizonyíthatóság eredményessége érdekében.

Az ENyÜBS adatok alapján, 2018-2022. vonatkozásában, a korrupciós bűncselekmények döntően feljelentés alapján, kisebb részben hivatalból, illetve az előkészítő eljárást követően jutottak a nyomozó hatóság tudomására. A magánszemély feljelentők között jelentős számban fordulnak elő ismeretlen, magukat megnevezni nem kívánó személyek, illetve olyan személyek, akik valamilyen hivatalos ügyintézés kapcsán észlelnek jogszerűtlenséget, korrupciógyanus cselekményt. Az intézmények, társszervek által tett feljelentések között domináns szereplő a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), illetve a kormányhivatalok és települési önkormányzatok ellenőrzési tevékenységet végző szervezeti egységei is több esetben hozzák korrupciós bűncselekmény elkövetésének gyanúját a nyomozó hatóság tudomására.

A rendőrség hatáskörébe tartozó, a rendőri eljárásban regisztrált, a Btk. 290., 291., 298. és 299. §-ai szerinti korrupciós bűncselekmények számának alakulásáról elmondható, hogy bár a számukban 2020-tól emelkedés tapasztalható – 2020-ban 28db; 2021-ben 85 db és 2022-ben 101 db –, azonban még a 2022-es szám is 7,8%-kal kevesebb a vizsgálandó időszak első événél, ugyanis 2019-ben ezen, regisztrált korrupciós bűncselekmények száma 129 db volt. Megállapítható továbbá, hogy ezen bűncselekmények közül továbbra is a vesztegetés és vesztegetés elfogadása a legjellemzőbb bűncselekményi kategória, amelyek tekintetében a vizsgálandó időszak egyik leglényegesebb változását a Btk. 2021.01.01-jei hatályú módosítása jelenti. A módosítás folytán nevesítve kerültek a vesztegetés és a vesztegetés elfogadása tényállások körébe az egészségügyről szóló törvényben meghatározottak szerinti jogtalan előnyök. Emellett a rendőrségről szóló törvény a NVSZ bűnmegelőző, bűnfelderítő hatáskörét kiterjesztette az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állókra, valamint az állami és önkormányzati egészségügyi rendszert működtető irányítási-felügyeleti intézmények dolgozóira is. Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a rendőrség nyomozó hatóságai jellemzően az NVSZ-től érkezett feljelentések alapján folytatják a büntetőeljárásokat az orvosok és más egészségügyi dolgozók által egészségügyi ellátás nyújtásával kapcsolatban elkövetett korrupciós cselekmények miatt. Az ORFK adatszolgáltatása alapján, a hatálybalépéstől az adatszolgáltatásig (2021.01.01. - 2023.02.17.) terjedő időszakban már 73 esetben indult nyomozás, melyek közül 4 esetben került sor a feljelentés elutasítására, 16 esetben a nyomozás megszüntetésére, 4 esetben vádemelésre, 1 esetben külső szervhez (nyomozó ügyészség) történő áttételre, 1 esetben egyesítésre, 1 esetben előkészítő eljárás elrendelésére került sor, jelenleg 19 eljárás felderítési, 27 pedig vizsgálati szakban van. A számokból látható, hogy a nyomozó hatóságok ügy indításait követően, az ügyek több, mint felében, rövid időn belül az alapos gyanú közlése, vagyis a büntetőeljárás megindítása is megtörtént. A 73 ügy közül, tárgyuk szerint, 30 indult kifejezetten hálapénz adásával, illetve elfogadásával kapcsolatban, a többi esetben olyan, egészségügyi intézményeket, illetve azok foglalkoztatottjait érintő korrupciós bűncselekmények elkövetésének gyanúját vizsgálta a nyomozó hatóság, mint például a koronavírussal kapcsolatos védettségi igazolvány kiállításáért, kórházi elhelyezésért, illetve vényköteles gyógyszerek felírásáért cserébe kért/adott jogosulatlan előny.

A rendőrség nagy hangsúlyt fektet a korrupciós bűncselekmények nyomozását végző állomány munkájának hatékonyságát növelő, illetve a belső, rendőri korrupció megelőzését szolgáló képzésekre, amely keretében megszervezte többek között a korrupciós vonaltartók éves képzését és kérte fel a tapasztalataik megosztására az eljárásokban érdekelt szerveket (pl. az orvosi hálapénzzel kapcsolatos előkészítő eljárások tapasztalatairól a területi szervek gazdaságvédelmi vezetői részére 2022-ben az NVSZ munkatársa tartott előadást).

A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia keretében az ORFK az NVSZ-szel közösen szervezett antikorrupciós képzéseket a rendőrség korrupciós bűncselekmények nyomozását végző szakemberei részére, mely képzésen ügyészek és bírák is részt vettek.

A Magyarország Schengen külső határszakaszain szolgálatot teljesítő határrendészeti végrehajtó állomány számára, korrupciómegelőzés céljából, Szilárd Erkölcsiség Modell (SZEM) keretében integritás-erősítő belső tréningssorozatra került sor. A képzésen a 2019-2020. években 29-29 alkalommal, összesen 696 fő vett részt, de a járványügyi helyzet miatt a képzések később felfüggesztésre kerültek. A rendőrség megkezdte egy trénerhálózat kiépítését is, mely jelenleg 80%-os kiépítettségénél tart. A teljes hálózat felállítását követően és a trénerek megfelelő felkészítése után lehet a felfüggesztett SZEM integritás-erősítő, korrupció-érzékenyítő tréningeket folytatni a rendőrség érintett személyi állománya részére.

2019-ben az Amerikai Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának Szövetségi Nyomozó Irodája (FBI) által megrendezésre került, „A hivatali korrupció elleni küzdelem” elnevezésű, illetve az Amerikai Egyesült Államok Pénzügyminisztériumának Adóhivatala (IRS) által szervezett, a „Pénzügyi nyomozások korrupciós ügyekben” című kurzusokon részt vettek a gazdaságvédelmi területen dolgozó nyomozók. Ezt követően, a járványügyi helyzetre tekintettel a képzések szüneteltek, majd a helyzet pozitív alakulásának köszönhetően 2022-ben a nemzetközi oktatások szervezése ismét megkezdődött, melynek eredményeként 2023-ban az FBI „Hivatali korrupció” címmel egyhetes képzést tart a gazdaságvédelmi szakterületen dolgozó szakembereknek.

A rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás a rendőri korrupció visszaszorítása érdekében határoz meg feladatokat, amely alapján az ORFK Rendőrségi Korrupció-ellenes Állandó Munkabizottsága a 2019., a 2020. és a 2021. évekre elkészítette a rendőrség korrupciós helyzetének éves értékelését, és a szakterületek javaslatai alapján felülvizsgálta az utasításban előírt éves korrupciós helyzetet értékelő jelentés elkészítéséhez tartozó szempontrendszert. A Munkabizottsághoz beérkező jelentések alapján megállapítható, hogy a legveszélyeztetettebb állománycsoport a határrendészeti szolgálati ág, azon belül az útlevelkezelői, illetve a zöldhatáron szolgálatot teljesítő járőr állománycsoport. Erre való tekintettel 2019-től az ORFK Ellenőrzési Szolgálat folyamatosan részt vesz az ORFK Rendészeti Főigazgatóság által szervezett, a határrendészeti szolgálati ágat érintő állományvédelmi ellenőrzésekben. A megelőzés, a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében kamerák, kamerarendszerek kerültek kiépítésre, illetve figyelemfelhívó plakátok kerültek kihelyezésre.

A rendőri állományon belüli korrupcióval kapcsolatban elmondható, hogy a korrupciós bűncselekmények miatt a rendőrség állományába tartozó és büntetőbíróság jogerős döntésével elmarasztalt személyek száma 2019-ben 24 fő volt, amely szám 2020-ban már csökkenést mutat, ekkor 19 főt érintett, és 2021-ben ez a szám még tovább csökkent 17 főre. Az érintett személyek természetesen – a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvényben meghatározott, többek között a bűnügyi előéletre vonatkozó, szigorú alkalmazási feltételekre tekintettel – már nem tagjai az állománynak. A rendvédelem területén az elmúlt években a közterületi korrupció, valamint az arra irányuló hajlam csökkent. Az érintettek érezhetően tartózkodnak az ilyen jellegű bűncselekmények elkövetésétől figyelemmel arra, hogy tartanak a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítő szerv tevékenységétől.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény értelmében belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv a *Nemzeti Védelmi Szolgálat* (NVSZ), amelynek kiemelt feladata a korrupció csökkentése, a szervezett bűnözői körök rendvédelmi és közigazgatási szerveken belüli térnyerésének megakadályozása, magas szintű felderítő munka folytatása,

illetve a hivatásuk miatt veszélybe került munkatársak és családtagjaik számára a megfelelő védelem megszervezése. Az NVSZ a számára jogszabályban megjelölt bűncselekmények tekintetében a védett szervek, a védett állomány körében bűnmegelőzési, valamint bűnfelderítési tevékenységet folytat a nyomozás elrendeléséhez szükséges gyanú megállapításáig vagy kizárásáig. Amennyiben feladatai ellátása során bűncselekmény gyanúját észleli, haladéktalanul a nyomozás elrendelését kezdeményezi a nyomozás teljesítésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságnál vagy az ügyészségnél. Az NVSZ számára a törvény erejénél fogva biztosított a funkcionális függetlenség (feladatköri, szervezeti), amely lehetővé teszi, hogy külső befolyástól mentesen járjon el, kizár bármilyen összefonódást vagy más formában jelentkező közvetlen, illetve közvetett külső befolyást, amely döntéseire hatással lehetne

A bűnfelderítés során kiemelt feladat a közterületi korrupció (autópályák, nemzetközi főútvonalak mentén) elleni fellépés, de az NVSZ fokozott hangsúlyt fektet a szervezett bűnözés jeleit mutató bűnelkövetői körökre, a kábítószerrel való visszaélésekre, a költségvetést károsító cselekményekre, a schengeni határhoz kapcsolódó bűnözésre, valamint az Európai Unió külső határain elkövetett jövedéki termékek csempészetével kapcsolatos hivatali visszaélések felderítésére is. A felderítések kiemelt célja a védett szervek tekintélyének megóvása, a zavartalan munkavégzés biztosítása.

Az NVSZ-hez az állampolgárok több csatornán fordulhatnak. Döntő mértékben a központi funkcionális címre küldik meg a bejelentéseiket, feljelentéseiket, panaszaikat, de az ügyfélkapu igénybevételevel is érkeznek bejelentések. Kisebbszámban írásban, postai úton is érkeznek levelek, továbbá a Zöldszámra is érkezik szóbeli bejelentés. Természetesen más nyomozó hatóság, felderítő szerv is ad át részükre információt, amely korrupciós bűncselekményre vonatkozik, illetve saját felderítéseik során is keletkezhetnek nem az adott ügygel összefüggő, hanem más bűncselekményre utaló adatok.

Az NVSZ külön figyelmet fordít arra, hogy működésébe olyan speciális eljárásrendet, mechanizmusokat építsen be, amelyek kifejezetten a korrupciós bűncselekmények felderítésére, nyomozására, a bejelentők védelmére hoztak. Ilyen többek között annak biztosítása, hogy a Zöldszámra történő telefonhívás esetén biztosított az állampolgároktól érkező bejelentések és panaszok anonim, biztonságos megtétele (még az NVSZ munkatársai előtt sem ismert a bejelentő kiléte). Erre a csatornára évente kb. ötven bejelentés érkezik.

Az NVSZ általános bűnfelderítési tapasztalata, hogy egyre kevesebb releváns adathoz lehet hozzájutni a technikai ellenőrzés által, az eljárásokkal érintetti kör egyre inkább konspirál. További nehezítő körülmény a bűncselekmények konspiráltsága, a bűnözői csoportok zártsága, tagjaik bűnügyi kvalifikáltsága, továbbá az erős bizalmi és függelmi viszonyok, valamint az áttételes kapcsolatok. A bűncselekményre utaló kommunikációk inkább személyes találkozókon, vagy internet alapú kommunikációs csatornákon keresztül zajlanak. Az egyéb, szintén bírói engedélyhez kötött eszközök viszont (helyiségellenőrzés) bár eredményeket hoznak, azonban ezek biztonságos bevezetése sokrétű és időigényes előkészítést igényel. Bebizonyosodott, hogy a humán hírszerzés nélkül nagyon nehéz eredményeket elérni, ami indokolttá teszi annak előtérbe helyezését. Azzal, hogy a nyomozó hatóságok, az ügyészségek és a felderítő szervek teljes körű együttműködése a szabályozás módosításával lehetővé vált, egyértelműen hatékonyabbá tette a korrupciós bűncselekmények elleni fellépést. A gyakorlatban egyrészt a leplezett eszközök alkalmazásánál bármely nyomozó hatóság és ügyészség felkérésére közreműködhet az NVSZ, másrészt az együttműködés lehetősége megjelent az ügyészségi nyomásoknál is, mert annak elrendelése után, a nyílt eljárási cselekmények végrehajtását is támogathatja a közreműködésével az NVSZ.

Az NVSZ utóbbi céljai közé az államigazgatási szervek működésében rejlő korrupciós kockázati tényezők minél teljesebb azonosítása és azok számának jelentős csökkentése áll, amely érdekében az állományon belüli egységes megközelítés és joggyakorlat elősegítése céljából kiadványokkal, képzésekkel, tudásmegosztással és technológiai fejlesztésekkel növeli a korrupciós tevékenység szakszerűségét. Emellett a rendvédelem bűnüldöző tevékenysége és a bünyügyi igazságszolgáltatás során nyert speciális ismeretek oktatási anyagként történő felhasználását célozták a bírók, ügyészek és az NVSZ bevonásával elkészített korrupciós bűncselekményi esettár, amely számos ügy gyakorlati szempontú bemutatásán keresztül vázolja a teljes büntetőeljárást. Ez az oktatási anyag széles körben biztosítja a megfelelő információáramlást, a szükséges speciális szaktudás megszerzését. Mindezek mellett antikorrupciós képzéseket szervezett az NVSZ, továbbá a titkos információgyűjtés során használt eszközök gyakorlatáról tartott több workshopot, valamint nemzetközi előadók részvételével szervezett országos konferenciát „A korrupció megelőzés elméleti és gyakorlati aspektusai” címmel.

A fenti információkat jól kiegészítik a korrupciós bűncselekmények felderítését érintő alábbi statisztikai adatok, amelyek az NVSZ által végzett titkos információgyűjtések és előkészítő eljárások egyesített adatait tartalmazzák:

	2019	2020	2021	2022
Befejezett eljárás	496	594	668	908
Feljelentés/ nyomozás kezdeményezése	40	40	56	100
Feljelentéssel/ nyomozás kezdeményezéssel érintett személyek száma	142	201	178	480

A titkos információgyűjtés követően feljelentést tesznek, az előkészítő eljárást követően nyomozást kezdeményeznek. A táblázat nem a korrupciós bűncselekmény típusára koncentrál (hivatali vesztegetés, befolyással üzérkedés) hanem az eljárások és az eljárás alá vont személyek számát tartalmazza. Az NVSZ statisztikai adatai is jól szemléltetik a korrupciós bűncselekményekkel szembeni növekvő felderítési hatékonyságot, hiszen az elmúlt két évben megduplázódott azon személyek száma, akikkel szemben a szervezet feljelentéssel élt. Azonban ez az eredmény nem csak 1-1 kiugró, több személyt érintő ügyből adódott, hanem ezzel párhuzamosan a befejezett eljárások száma és a két és félszeresére emelkedett.

A korrupciós bűncselekmények gyanúja alapján indított vagyongyarapodási vizsgálatokról, és azok korrupcióellenes küzdelemben mért szerepéről

A *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* (NAV) nyomozóhatósági feladatainak körébe nem tartoznak bele a korrupciós bűncselekmények, ugyanakkor ellátja a NAV foglalkoztatottjaival és munkavállalóival kapcsolatos biztonsági és állományvédelmi, valamint a NAV foglalkoztatottjai és munkavállalói feladatellátása szempontjából biztonsági kockázatot jelentő tevékenységek kiszűrésével kapcsolatos feladatokat. A NAV szervei és azok szervezeti egységei irányában a NAV foglalkoztatottak, munkavállalók, illetve a NAV-val szerződéses jogviszonyban álló személyek vonatkozásában országosan tervezi, szervezi, irányítja, koordinálja és ellenőrzi a biztonságvédelmi és a biztonsági kockázatok kiszűrésével összefüggő tevékenységet. Vizsgálja a NAV foglalkoztatottjainak és munkavállalóinak feddhetetlenségét érintő, a közélet tisztaságának megsértésére vonatkozó, korrupcióra utaló

közérdekű bejelentéseket, panaszokat, illetve a hivatalból tudomására jutott ilyen információkat, továbbá a vagyonvédelmi biztonságot érintő ügyeket, és a felmerülő korrupciós eseteket belső norma alapján kivizsgálja, szükség esetén fegyelmi vagy büntetőfeljelentési javaslattal él. A NAV elnöke által jóváhagyott ellenőrzési terv alapján a korrupció kockázatának leginkább kitett, a szerb és ukrán határszakaszon szolgálatot teljesítő pénzügyőri állomány váratlan, biztonsági célú ellenőrzését végzi. A korrupció-megelőzés jegyében, a visszaélések megakadályozása érdekében a hatósági-, illetve a büntetőeljárások során lefoglalt és elkobzott, valamint kiadni rendelt, de át nem vett dolgok, és a NAV szervek által vett minták, ellenminták megsemmisítését ellenőrzi. A korrupció kockázatának leginkább kitett egyes munkakörcsoportok évente kiválasztásra kerülnek, akik külön oktatásban részesülnek a biztonsági szakterület által, valamint a bünygyi szakterület állománya folyamatosan részesül korrupció-megelőzéssel kapcsolatos oktatásban.

A NAV adószakmai szakterülete a nyomozó hatóságok által kezdeményezett, ún. „vagyongyarapodási vizsgálatok” tekintetében nem vezet nyilvántartást arról, hogy azokat a Btk. meghatározott fejezetein belül (melyek 2016. január 1-je óta a XXXVI., XXXVIII., XXXIX, XL és XLI. fejezetei lehetnek), mely konkrét bűncselekmények elkövetésének gyanújával összefüggésben rendelték el, az azonban biztos, hogy a Btk. XXVII. fejezetének, a korrupciós bűncselekményeknek az elkövetése okán nem rendelhető el. Ezen tényre tekintettel megállapítható, hogy a vagyongyarapodási vizsgálatok elrendelésére a jelenlegi szabályozási keretek között viszonylag szűk körben kerülhet sor, így azoknak a korrupcióellenes küzdelemre gyakorolt hatása egyelőre csekély mértékű. Egyebekben a NAV, a kapcsolódó kockázatok felmerülése esetén, saját hatáskörben is rendelhet el adóellenőrzést személyi jövedelemadót érintően, amely a személyijövedelemadó-ellenőrzésen belül a becslési eljárás alkalmazásával lefolytatott ellenőrzést jelenti.

2020. január 1-jét követően 20 magánszemély vonatkozásában került sor vagyongyarapodási vizsgálat lefolytatására, amelyből 2 megállapítás nélkül, 2 az adózó javára történő megállapítással (összesen 360 ezer Ft összegben) zárult. A 16 megállapítással zárult ellenőrzés eredményeként összesen 96 465 ezer Ft adókülönbözlet megállapítására került sor, amelyhez 182 918 ezer Ft adóbírság, 6 359 ezer Ft késedelmi pótlék és 700 ezer Ft mulasztási bírság kapcsolódott.

A korrupciós bűncselekmények elterjedtsége, a nyomozó szervek nyomozási teljesítménye, valamint a korrupciós bűncselekmények elleni küzdelem eredményességére utaló, Legfőbb Ügyészség által rendelkezésre bocsátott adatok

Magyarország Alaptörvénye szerint *a legfőbb ügyész és az ügyészség* az igazságszolgáltatás közreműködőjeként a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint érvényesíti az állam büntetőigényét, felügyeli és végzi az előkészítő eljárást, irányítja, felügyeli, illetve végzi a nyomozást, képviseli a közvédat a bírósági eljárásban, valamint felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. Tevékenységével szemben fokozott az elvárás, hiszen az igazságszolgáltatásba vetett állampolgári bizalom megteremtésében jelentős szerepe van. Nagyon fontos, hogy más államoktól eltérően hazánkban az ügyészek nem függenek a Kormánytól.

A korrupciós bűncselekményeket jellemző számok ismertetéséhez, valamint a számokból levonható következtetések gyakorlati valóságoz való közelítésének érdekében az alábbiak figyelembe vétele is szükséges.

- Mindenekelőtt a legfontosabb annak hangsúlyozása, hogy az adatgyűjtés körei kizárólag a büntető anyagi és eljárásjogi fogalomrendszeréhez igazodhatnak, a bűnügyi és vádképviselési statisztikai rendszer adatain alapulhatnak, így adat csak a Btk-ban nevesített bűncselekményekről (beleértve azok minősített eseteit is), illetve a Be.-ben meghatározott intézkedésekről áll rendelkezésre.
- Megállapítható, hogy Magyarország korrupciós helyzete – az egészségügyi szektort leszámítva – nem tér el az Európai Unió tagállamaiban tapasztalható átlagtól. A korrupciós cselekmények fogalma büntetőjogi szempontból egyértelműen meghatározott. Ezt azért szükséges hangsúlyozni, mert a közvélemény (vagy akár a nemzetközi szervezetek) által korrupciónak értékelt cselekmények sok esetben Magyarországon más (gazdasági vagy vagyoni elleni) bűncselekménynek minősülnek, így – bár sok kerül az elkövetők büntetőjogi felelősségre vonására – statisztikailag nem mutathatók ki a korrupciós cselekmények között.
- A büntetőjogi értelemben vett korrupciós cselekmények statisztikai mutatói alapján az a következtetés vonható le, hogy a hivatali vesztegetések száma lényegében nem változott. A regisztrált cselekmények előző évhez viszonyított növekedése alapvetően néhány olyan üggyel magyarázható, amelyben tömegesen került sor közélet tisztasága elleni cselekmények felderítésére. A gazdasági korrupciós bűncselekményeket érintően kezdeményezett eljárások számának markáns növekedésénél szerepet játszott a 2020. január 1. napján hatályba lépett jogszabályváltozás, amely büntetendővé tette az úgynevezett hálapénz elfogadását, nyújtását.
- A közélet tisztaságát sértő regisztrált korrupciós cselekmények abszolút száma nagymértékű változékonyságot mutat, azonban a helyzetértékelést nem lehet kizárólag a bűncselekmények számára alapítani. A korrupciós bűncselekmények regisztrált száma mellett figyelembe kell venni a korrupciós bűncselekmények miatt kezdeményezett eljárások számát is, amely jóval kiegyensúlyozottabb képet mutat, a hivatali korrupciós bűncselekmények miatt indult eljárások száma viszonylag állandó.

A hivatali korrupciós bűncselekmények miatti eljárások változatlan szintje mellett a regisztrált hivatali korrupciós bűncselekmények számának nagymértékű növekedését az a jelenség magyarázza, hogy a korrupciós kockázatnak jelentős mértékben kitett szolgálati helyeken tömegesen felderített bűncselekményeket a nyomozó ügyészségek egy-két eljárásban vizsgálják ki, és ezek befejezése a regisztrált bűncselekmények számának megugrását eredményezi.

Az adatsorokból látszik, hogy a regisztrált korrupciós bűncselekmények közül a befolyással üzérkedés büntette emelkedett trendszerűen az elmúlt 3 évben.

- A korrupció érzékelését növelik az ún. korrupció látszatát keltő cselekmények, vagyis, az állampolgárok korrupciót sejtnek ott is, ahol a döntések mögött nem áll valós vesztegetés vagy más jogellenes befolyás. A hivatali ügyekben továbbra is jellemző, hogy a kérelmezők vagy ügyfelek az eljáró ügyintézők befolyásának megvásárlásával kívánják az ügyeiket elintézni. A kereslet pedig megteremti a kínálatot, így elterjedt vált az az elkövetési mód, amikor magukat befolyásosnak mutató elkövetők a vesztegetés látszatát keltve veszik rá az állampolgárokat vesztegetési pénz kifizetésére. Ezzel összefüggésben azonban fontos hangsúlyozni, hogy, ha valakitől nem létező ügy vagy nem létező hivatalos személy befolyásolására hivatkozva kérnek előnyt, az előny adója nem megtevesztés áldozata és nem csalás sértettje, hanem ő maga is a közélet

tisztaságába vetett bizalmat sértő magatartást fejt ki és a megtévesztett állampolgár cselekménye is korrupciós bűncselekmények minősül.

- A korrupciós ügyekben tett intézkedések adatai arra utalnak, hogy az eljáró hatóságok hatékonysága ebben az ügýtípusban meghaladja az átlagot. A korrupciós ügyekben tett feljelentések elutasításának aránya kedvezőbb, mint az átlagos feljelentés elutasítási arány, a korrupciós ügyek büntetőeljárásában az eljárások megszüntetésének és a vádemeléssel befejezett ügyek aránya pedig jelentősen kedvezőbb, mint a teljes bűncselekményi kör tekintetében (a korrupciós ügyekben a vádemelési arány az elmúlt 4 évben két-háromszorosa az átlagnak).

Az elmúlt négy évben (2019-22. évek között) a feljelentések elutasításának aránya 6,2% volt az összes bűncselekményre vetítve, míg a korrupciós bűncselekmények esetében ez az arány 5,7%. A nyomozások megszüntetések aránya még nagyobb eltérést mutat, hiszen a teljes bűncselekményi kört vizsgálva 40,9%, míg a korrupciós bűncselekmények esetében 13,6%. Végezetül a vádemelések aránya az összes bűncselekményt vizsgálva 33,4%, míg a korrupciós bűncselekmények esetében 79,8%.

Az ügyészégi nyomozásokra vetítve a nyomozások megszüntetések aránya még nagyobb eltérést mutat, hiszen a teljes ügyészégi nyomozás hatálya alá tartozó bűncselekményi kört vizsgálva 26,8%, míg a korrupciós bűncselekmények esetében 13,3%. Hasonlóan a vádemelések aránya az összes bűncselekményt vizsgálva 47%, míg a korrupciós bűncselekmények esetében 80%.

A tudomásszerzés módjára vonatkozó adatokat (feljelentés, hivatalból vagy előkészítő eljárást követően) bemutató táblával kapcsolatban utalunk arra, hogy a feljelentéssel összefüggésben lévő adatok magukban foglalják az állampolgárok, a rendőrség felderítő szervei és más hatóságok által tett feljelentéseket (amelyek eloszlása tehát nem adattartalom, de a gyakorlati tapasztalat alapján megállapítható, hogy többségben vannak az állami, különösen a felderítő és bűnmegelőző szervek által tett feljelentések).

Regisztrált bűncselekmények¹⁰⁰	2019. év	2020. év	2021. év	2022. év
Korrupciós bűncselekmények	460	2049	6219	1003
Hivatali vesztegetés	242	1978	5976	650
Gazdasági vesztegetés	115	38	119	126
Befolyás vásárlása	16	2	38	15
Befolyással üzérkedés	68	22	71	183

¹⁰⁰ A korrupciós bűncselekmények összes adatsora tartalmazza a Btk. XXVII. Fejezetében büntetni rendelt összes bűncselekményt. A bűncselekmények szerinti adatsor csak az ott jelölt adatszolgáltatással érintett bűncselekmény típusokra tartalmaz adatszolgáltatást, így az nem terjed ki a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 295. §), vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 296. §) és a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (Btk. 300. §) bűncselekményekre.

Kezdeményezett eljárások kapcsán rögzített cselekmények száma¹⁰⁰	2019. év	2020. év	2021. év	2022. év
Korrupciós bűncselekmények összes	275	271	358	374
Hivatali vesztegetés	171	131	173	176
Gazdasági vesztegetés	57	58	103	134
Befolyás vásárlása	2	4	1	3
Befolyással üzérkedés	23	30	48	35

Regisztrált elkövetők száma¹⁰⁰	2019. év	2020. év	2021. év	2022. év
Korrupciós bűncselekménnyel érintett összes	233	211	455	366
Hivatali vesztegetés	125	154	283	179
Gazdasági vesztegetés	64	42	105	105
Befolyás vásárlása	14	2	21	12
Befolyással üzérkedés	22	22	40	65

Eljárási döntések megoszlása TELJES CSELEKMÉNYI KÖR	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év	
Összesen	351 102	100%	339 558	100%	330 847	100%	345 944	100%
Feljelentés elutasítása	21 101	6,0%	20 547	6,1%	20 572	6,2%	22 333	6,5%
Nyomozás/eljárás megszüntetés	148 238	42,2%	142 003	41,8%	133 684	40,4%	136 798	39,5%
Vádemelés	108 483	30,9%	112 141	33,0%	119 213	36,0%	116 717	33,7%
Egyéb	73 280	20,9%	64 867	19,1%	57 378	17,3%	70 096	20,3%

Eljárási döntések megoszlása KORRUPCIÓS CSELEKMÉNYEK	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év	
Összesen	1 018	100%	2 556	100%	12 472	100%	1 755	100%
Feljelentés elutasítása	92	9,0%	116	4,5%	113	0,9%	111	6,3%
Nyomozás/eljárás megszüntetés	265	26,0%	255	10,0%	576	4,6%	248	14,1%

Vádemelés	620	60,9%	2 180	85,3%	11 779	94,4%	1 379	78,6%
Egyéb	41	4,0%	5	0,2%	4	0,0%	17	1,0%

Eljárási döntések megoszlása TELJES CSELEKMÉNYI KÖR Ügyészégi nyomozások	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év	
Összesen	5 398	100%	9 428	100%	16 732	100%	6 849	100%
Feljelentés elutasítása	1 533	28,4%	2 169	23,0%	1 810	10,8%	2 044	29,8%
Nyomozás/eljárás megszüntetés	2 087	38,7%	2 231	23,7%	2 340	14,0%	2 095	30,6%
Vádemelés	1 506	27,9%	4 789	50,8%	12 394	74,1%	2 409	35,2%
Egyéb	272	5,0%	239	2,5%	188	1,1%	301	4,4%

Eljárási döntések megoszlása KORRUPCIÓS CSELEKMÉNYEK Ügyészégi nyomozások	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év	
Összesen	640	100%	2 436	100%	11 936	100%	1 473	100%
Feljelentés elutasítása	82	12,8%	105	4,3%	98	0,8%	96	6,5%
Nyomozás/eljárás megszüntetés	193	30,2%	222	9,1%	525	4,4%	140	9,5%
Vádemelés	361	56,4%	2 107	86,5%	11 310	94,8%	1 224	83,1%
Egyéb	4	0,6%	2	0,1%	3	0,0%	13	0,9%

(forrás: ENYÜBS adatok)

Váderedményesség bizonyos bűncselekmények tekintetében	2019	2020	2021	2022
Hivatali visszaélés	87,2%	88,8%	90,1%	96,0%
Korrupciós bűncselekmények	88,8%	94,0%	91,6%	94,0%
Hűtlen kezelés	79,8%	80,4%	92,5%	83,6%

(forrás: Vádképviselési Informatikai Rendszer)

Az almunkacsoport a működésének megkezdését követően szerzett információk, együttműködési tapasztalatok és elérendő célok ismeretében az alábbi irányokban tervezi a munka folytatását

Konszenzussal bíró javaslatok

1. A társadalom egészét károsító korrupció elleni küzdelemben napjainkban egyre nagyobb hangsúlyt kap a megelőzés, ehhez kapcsolódóan pedig a veszélyeztetett személyek és szervezetek feddhetetlenségének, integritásának erősítése.

Jelenleg is zajlik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) újrakodifikációját megvalósító T/3089. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: törvényjavaslat) országgyűlési tárgyalása, mely az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) átültetése miatt vált szükségessé. A törvényjavaslat a hatályos Panasztv. és a kapcsolódó jogszabályokban foglalt intakt bejelentővédelmi intézményrendszer védelmi szintjének fenntartása mellett – illetve hatályának az Irányelvben foglalt személyi körre való kiterjesztésével – növeli a bejelentők hátrányos intézkedésektől való védettségét. Ennek megfelelően a törvényjavaslat a legalább 50 személyt foglalkoztató jogalanyokat, egyes állami és önkormányzati szerveket belső visszaélés-bejelentési rendszer, illetve a Magyarországon az uniós jogi aktussal védett körben Magyarországon feladat- és hatáskörrel rendelkező, és az egyéb, kormányrendeletben kijelölhető állami szerveket elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozatalára kötelezi. A rendszerek létrehozására kötelezett érintettek javaslatban foglalt kötelezettség-teljesítésének ellenőrzéséről, a visszaállások feltárásáról az alapvető jogok biztosa gondoskodik. A törvényjavaslat ezzel együtt is – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – nyitva hagyja a lehetőséget, hogy a bejelentők bejelentéseiket az alapvető jogok biztosa által üzemeltetett közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében tegyék meg. **Az almunkacsoport figyelemmel kíséri a jogalkotási folyamatot, tekintettel a hatályos szabályozással szemben megfogalmazott, civil oldali megállapításokra is, és szükség, valamint lehetőség szerint véleményt nyilvánít, javaslattal él.**

2. Az almunkacsoport az érintett szervek bevonásával (PM, NAV), a korrupció minél hatékonyabb megelőzésének körében, **javasolja megvizsgálni a vagyongyarapodási vizsgálat alkalmazási körének bővítését, például a vesztegetés, befolyással üzérkedés bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetére is.**
3. A korrupció elleni fellépés elképzelhetetlen az erkölcsi alapok, a hivatásrendi értékek folyamatos erősítése, az állampolgári aktivitás, a bizalom megteremtése, valamint az egyéni felelősségvállalás tudatosítása nélkül. **Az almunkacsoport** hisz abban, hogy a leghatékonyabb megoldások a párbeszédre és együttműködésre alapuló eljárásrendek kialakításban rejlik, így **a büntetőeljárásban érdekelt szervek közötti együttműködést és párbeszédet célszerűnek tartja az állampolgárok körére is kivetíteni**, amely elsősorban a megelőzésben bírhat jelentőséggel (pl. hatékony, a társadalom minden tagja számára közérthetően megfogalmazott megelőző kampány lefolytatásának, melynek során tudatosításra kerül az állampolgároknak, hogy a jogtalan előny adása, ígérete, más részről pedig kérése, elfogadása annak nagyságrendjétől függetlenül bűncselekményt valósít meg,

amely szabadságvesztéssel büntetendő), de a már megvalósult bűncselekmények feltárását, bizonyítását is segítheti a közreműködésük (a bizalom kiépítésre szolgáló ismeretek terjesztése). Mindezek lehetőségeinek és módszereinek meghatározásában elsősorban az NVSZ közreműködésére számít az almunkacsoport.

4. **Az almunkacsoport egyetért abban is, hogy a sikeresen felderített korrupciós ügyek „sajtóztatása”, nyomtatott és elektronikus médiában történő megjelentetése is eredményesen járulhat hozzá az ilyen jellegű bűncselekmények elkövetésének megelőzéséhez** (hiszen a potenciális elkövetőre visszatartó erővel bírhat az azzal való szembesülés, hogy számos esetben derül fény ezen bűncselekmények elkövetésére, amelyek nem maradnak következmények nélkül). Az almunkacsoport ebben egyértelműen az illetékes civil szervek együttműködésére számít.
5. Az almunkacsoport egyetért továbbá abban is, hogy **a már működő korrupcióellenes intézményrendszerbe folyamatosan be kell illeszteni az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzése kapcsán hazánk által vállalt kötelezettségeket, és megalkotni az azok végrehajtását szolgáló szabályozást és intézményrendszert**, melyben lehetőségéhez és szükségességéhez mértén ajánlja fel együttműködését, amely legfőképp az érintett szervek tapasztalatainak megosztásával, statisztikai adatok rendelkezésre bocsátásával, esetleg javaslatok elkészítésében mutatkozna meg.
6. **Az almunkacsoport civil kezdeményezésre meg kívánja vizsgálni, hogy a köznyelvben elterjedt, ún. „magas szintű korrupció” fogalmának meghatározása mennyiben szükséges.** Mindenképp abból kell kiindulni, hogy a bűncselekmények olyan halmazát lehet e körben összefoglalni, amelyek a Btk. értelmében korrupciós bűncselekménynek tekintendő bűncselekmények mellett magukban foglalják mindazon bűncselekményeket, amelyeket tágabb értelemben, azok jellegére tekintettel korrupció-jellegűnek tekinthetünk, illetve tekint a közvélemény (általában azok motivációja a jogellenes módon, pénzért vagy más juttatásért, előnyért való cselekedet). Ezen halmaz meghatározásának szükségessége akkor nyer elismerést, ha megállapítható, hogy az ezekre a bűncselekményekre való közös utalás, a közös joggyakorlat megfogalmazása, egységes eljárásrend alkalmazása, különféle statisztikák összehasonlíthatósága stb. érdekében célszerű, hasznos. Fontos kiemelni, hogy nem a Btk.-beli korrupciós bűncselekmények körének bővítése valósulna meg ezáltal és ez nem is cél, hiszen ezen jogellenes cselekedetek a Btk.-ban ma is létező, nevesített bűncselekmények. A vizsgálat célja kizárólag annak a válasznak a megtalálása, hogy érdemes-e definiálni, és ha igen, hogyan, hol azokat a bűncselekményeket, melyeket kiterjesztően – hazai és nemzetközi köznyelvben – tekinthetünk korrupciós bűncselekményeknek. A kérdéses halmazba tartozó bűncselekmények meghatározására való javaslattétel során figyelembe vételre kerülnek a nemzetközi jogforrásokban található fogalommeghatározások, a nemzetközi egyezményekben részes államok konferenciáinak megállapításai, illetve érdemes körbejárni, hogy a Be. új CV/A. fejezete (Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények esetén) tárgyi hatályának meghatározásakor vezette-e hasonló cél a jogalkotót. Amennyiben a meghatározott bűncselekmények halmaza létrejön, akkor annak megnevezése szintén kérdéssé válik, mely körben lényeges szempont, hogy az egyes bűncselekmények között rangsorolás nem történik („alacsonyabb” vagy „magasabb” szint, kisebb vagy nagyobb súly stb.), és nem az elkövetői kör munkaköre, beosztása a halmazképző kritérium (hiszen az egyes bűncselekmények meghatározása körében a Btk. pontosan megjelöli az elkövetésük módját, a potenciális elkövetők körét, a minősítésüket, a szankcionálásuk mértékét). Ebből kiindulva nem cél megkülönböztetni „sima”

korruptió bűncselekményeket és „magas szintű” korruptió bűncselekményeket. Mindezekre tekintettel a megnevezés is átgondolást igényel.

7. Az almunkacsoport munkája során **különbéle statisztikákat készítet és monitoroz, többek között a korruptió és a tágabb értelemben vett, korruptió-jellegű bűncselekményekre vonatkozóan** (a büntetendő magatartások előfordulásai szerinti kimutatása; a bűncselekmények észlelésére tett feljelentések számai, vádemelések, jogerős döntések számai stb.), mely statisztikákat a fentebb írt javaslatok megvalósításához, újabb javaslatok kidolgozásához használ fel, illetve igény esetén azokat rendelkezésre is bocsátja.
8. Az almunkacsoport – civil kezdeményezésre – **megfontolásra javasolja az OLAF igazságügyi ajánlást tartalmazó jelentéseinek nyilvánosságra hozatalát** abból a célból, hogy megvizsgálható legyen annak (illetve egyes részeinek) alkalmassága a korruptióellenes (jog)gyakorlatba való átültetésre.
9. Civil oldalról érkező javaslatként egyetértünk azzal, hogy a közhatalom gyakorlásával, illetve a közpénzek felhasználásával összefüggő korruptió magatartások mellett a gazdasági, üzleti (civil) korruptiót sem szabad figyelmen kívül hagyni. Ez utóbbi alatt jelen anyagban az üzleti élet szereplőinek egymás között megvalósuló visszaéléseit, valamint az ügyfelek (üzletfelek) által fogyasztóként tapasztalt csalárd magatartásait értjük. A közhatalom gyakorlásával vagy a közpénzek felhasználásával összefüggő magatartások esetében olyan szereplők érintettek, akikre az átlagosnál szigorúbb szabályok vonatkoznak, a lehetséges elkövetők hivatalos vagy közfeladatot ellátó személynek minősülhetnek, különféle integritási követelmények vonatkoznak rájuk, tevékenységük során is számos ellenőrzési rezsimmel kell számolniuk. Erre való tekintettel a korruptió körében nagyobb a lelepleződés veszélye is, mint az üzleti (gazdasági, civil) visszaélések esetében, amely olyan résztvevők között történik, akiknek a tevékenysége jellemzően teljességgel nélkülözi a kiemelt állami ellenőrzést, és akikre vonatkozóan legfeljebb a munkáltató által történő ellenőrzés lehet jellemző. A gazdasági (üzleti, civil) korruptió két, viszonylag ismertebb megvalósulási formája
 - az ún. „beszállítói korruptió”, amikor az alvállalkozó a megbízónak juttatott jogtalan előnyért jut a megrendeléshez
 - a másik esetkörbe azok a magatartások tartoznak, amikor a polgárok által igénybe vehető gazdasági szolgáltatásért kerül sor a jogtalan előny nyújtására (például hitelbírálati eljárásban vagy kölcsönügylet esetén).

Célzott kutatás hiányában azonban sem az ilyen magatartások számosságára vonatkozó információ nem áll rendelkezésre, sem az nem tudható, hogy az üzleti élet szereplői által alkalmazott korruptió elleni megoldások mennyire megbízhatóak.

Mindezekre figyelemmel az almunkacsoport **javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korruptió körében kutatások, vizsgálatok elvégzését és annak megállapításaira figyelemmel javaslatok megfogalmazását.**

Nem konszenzussal bíró, civil oldali javaslatok

1. Az almunkacsoport civil oldali tagjai a Be. CV/A. fejezetével szemben megfogalmazott – a jelentésben is olvasható – kritikái alapján már ebben a körben a norma tartalmának konkrét javaslatokkal való módosítását terjesztik elő az alábbiak szerint.
2. Az új pótmagánvád eljárás teljes körű revíziója azzal, hogy különösen az alábbi rendelkezések megváltoztatása indokolt:
 1. Felülbírálati indítvány elutasítása esetén a jogorvoslat lehetőségének hiánya
 2. Az Integritás Hatóság kivételével a közhatalmat gyakorló szervezetek kizárása a felülbírálati indítvány előterjesztésére jogosultak köréből (Be. 817/C. § (7) bekezdés)
 3. Az Integritás Hatóságot is ideértve valamennyi közhatalmi szervezet kizárása a vádindítvány előterjesztésére jogosultak köréből (Be. 817/J. § (2) bekezdés)
 4. A vádindítványra vonatkozó, az ügyészség által emelt vádhoz képest megszorítást tartalmazó rendelkezések
 - Vádindítvány megalapozottságának a vizsgálata (Be. 817/O.-817/P. §)
 - A vádindítvány előterjesztője fellebbezési jogának és rendkívüli perorvoslat kezdeményezésére irányuló jogának a kizárása (Be. 817/T. § és 817/V. §)
 - Túlzottan rövid eljárási határidők (vádindítvány benyújtására két hónap (Be. 817/M. §), felülbírálati indítvány (Be. 817/C. § (1) bekezdés) és ismételt felülbírálati indítvány (Be. 817/H. § (3) bekezdés) benyújtására 1 - 1 hónap)
 - A vádindítvány benyújtására vonatkozó lehetőség kizárása a 2022. december 31-ét megelőzően tett feljelentések és a 2022. december 31-ét megelőzően indult eljárások esetében (Be. 876/C. § (2) bekezdés)”

Az almunkacsoport jövő évi munkatervébe való felvételre szánt, konszenzussal bíró javaslatok

1. Javaslat annak áttekintésére, hogy a jelentéstételi kötelezettségről szóló 1/2007. (ÜK. 3.) LÜ körlevél által szabályozott, az ügyészségi szervezeten belül érvényesülő jelentéstételi kötelezettség hatálya alá eső ügyek közül, 2018-2022 között, mennyi minősült a Be. 817/A. § (1) bekezdése szerinti, közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekménynek.
2. Amennyiben a Btk. bűncselekményei közül meghatározásra kerül a tágabb értelemben vett, korrupciós és korrupciós-jellegű bűncselekmények köre, úgy további vizsgálat folytatható annak megállapítása érdekében, hogy hány büntetőeljárás indult ilyen bűncselekmények elkövetésének gyanúja okán az elmúlt 5 évben; illetve, hogy a kriminális korrupció bűnügyi statisztikai halmazába tartozó ügyek valójában milyen korrupt magatartásokat tartalmaznak.
3. Javaslat annak áttekintésére, hogy jelenleg milyen feltételrendszer, szabályozási keretrendszer érvényesül a nemzeti vagyonnal, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonnal való gazdálkodásra, és mindezek ismeretében javaslatok kifoldozása a célszerűnek vélt, a minél felelősségteljesebb vagyonkezelés támogatására.

4. Az al munkacsoport javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korrupcióval kapcsolatos információgyűjtést, célzott kutatások végzését, amely alapján a szükségesnek vélt intézkedésekre is javaslatot fogalmaz meg.