



INTEGRITÁS
HATÓSÁG

2024 ÉVES ELEMZŐ INTEGRITÁSJELENTÉS

Budapest, 2025. június 30.



Biró Ferenc Pál
elnök

Tisztelt Olvasók!

Örömteli, hogy a 2024-es évben a magyar közbeszerzési rendszer több területen is kézzelfogható előrelépést ért el. A transzparencia és a verseny erősödése felé mutat, hogy az uniós forrású közbeszerzéseknél folytatódott azon eljárások visszaszorulása, amelyek esetében az ajánlatkérő választhatta ki az eljárás ajánlattevőit. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer átalakulása – a Nemzeti Fejlesztési Központ létrehozásával – a forrásfelhasználás átláthatóbb és összehangoltabb irányítását teszi lehetővé. Pozitívumként értékeljük azt is, hogy a Hatóság vizsgálatainak száma és eredményessége nőtt, és hogy a piaci szereplőkkel, valamint a társadalommal folytatott párbeszéd tovább erősödött. Ezek a fejlemények mind hozzájárulnak a közbeszerzési rendszer tisztulásához és fejlődéséhez.

Ugyanakkor a jelentés rámutat arra is, hogy a közbeszerzési piac szerkezete jelentősen változott: a szerződések száma csökkent, értékük azonban nőtt, és a piaci koncentráció tovább erősödött. Ez a tendencia – különösen a legnagyobb cégcsoportok növekvő részesedése és az egyajánlatos eljárások arányának változatlanul magas szintje – a verseny szűkülésére utal, ami már rövid távon is kockázatokat jelent a hatékonyság és az átláthatóság szempontjából. Ez egy olyan kritikus terület, amelyet a Hatóság már korábban is jelzett, és amely 2024-ben további negatív trendet mutat.

Kiemelt figyelmet fordítottunk a központosított közbeszerzési rendszerek, különösen a központi beszerző szervek – mint a KEF, NKOH, DKÜ és KKSZK – működésére. Ezek a szervezetek meghatározó szerepet játszanak a közpénzek felhasználásában, ugyanakkor több, egymással összefüggő kockázati tényező is veszélyezteti jogszerű és költséghatékony működésüket. Az egyes termékkörök központosított közbeszerzése során tapasztalható cég- és cégcsoportszintű koncentráció, a kontrollkörnyezet hiányosságai, valamint az adatszolgáltatás és az átláthatóság elégtelensége együttesen jelentős kockázatot hordoznak. Ezek a tényezők nemcsak a központi beszerző szervek működését, hanem az uniós források szabályszerű felhasználását is veszélyeztethetik. Az adathiányosságok, a szerződések nyilvántartásának és nyilvánosságra hozatalának hiányosságai, valamint a magas koncentrációs mutatók mind azt jelzik, hogy elengedhetetlen a folyamatok és az adatszolgáltatás átfogó fejlesztése.

Az európai uniós források felhasználása terén is vegyes képet látunk: miközben csökkent azon eljárások aránya, ahol az ajánlatkérő választhatja ki az ajánlattevőket, az egyajánlatos szerződések aránya változatlanul magas, és a magántőkealapok átláthatósági kérdései továbbra is aktuálisak. A 2024-ben lezárt vizsgálatok tapasztalatai megerősítik, hogy a megelőző jellegű intézkedések, az ellenőrzési mechanizmusok fejlesztése és az adatok nyilvánosságának növelése elengedhetetlen a közbeszerzési rendszer integritásának biztosításához.

A jelentésben megfogalmazott ajánlások célja, hogy a központosított közbeszerzések és a teljes piac átláthatósága, versenyképessége és hatékonysága javuljon. Javasoljuk a keretmegállapodásokhoz kapcsolódó szerződések teljes körű rögzítésének számonkérését az elektronikus közbeszerzési rendszerben, a tulajdonosi szerkezetek átláthatóságának erősítését, valamint a keretmegállapodáson alapuló szerződések költséghatékonyságának rendszeres, objektív értékelését.

Az Integritás Hatóság elkötelezett amellett, hogy szakmai munkájával hozzájáruljon a közpénzek felelős, átlátható és hatékony felhasználásához. Bízunk benne, hogy jelentésünk hasznos alapot nyújt a döntéshozók, a piaci szereplők és a társadalom számára egyaránt a közbeszerzési rendszer további fejlesztéséhez.

Budapest, 2025. június 30.

Biró Ferenc Pál
elnök

Tartalomjegyzék

05 1. Bevezetés

12 2. Közbeszerzési adatok koncentrációelemzése

64 3. A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése

115 4. Az európai uniós forrásokat érintő vizsgálatok tapasztalatai

142 5. Mellékletek

1. fejezet tartalomjegyzék

05

Bevezetés

1.1 Háttér

1.2 A jelentés felépítése, a fejezetek rövid összefoglalója

1.3 A fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel kapcsolatos főbb változások a 2024. évben

1.4 A Nemzeti Fejlesztési Központ

1.5 Gyakran használt rövidítések jegyzéke

1.1 Háttér

A Hatóság az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.) vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően működő, autonóm államigazgatási szerv. A Hatóság célja, hogy erősítse az uniós pénzügyi támogatások végrehajtása során előforduló csalás, összeférhetetlenség és korrupció, valamint az azzal összefüggő egyéb jogsértések és szabálytalanságok megelőzését, feltárását és korrekcióját.

A Hatóság minden olyan esetben fellép, ahol álláspontja szerint valamely, az európai uniós források felhasználása, vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet elmulasztotta megtenni a szükséges lépéseket az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében, vagy ennek kockázata felmerül.

A Hatóság a feladatai ellátása során különös figyelmet fordít az integritáskockázat-értékelési jelentésre, és az Az Eufetv. 11. §-a alapján készített integritásjelentése figyelembe veszi a korábbi jelentéseit és az azokban tett ajánlások hasznosulását. A 2024. naptári évre vonatkozó éves elemző integritásjelentését a Hatóság 2025. június 30-ig elkészíti és honlapján közzéteszi, valamint a 12. § (1) bekezdése szerint tájékoztatásul megküldi az Országgyűlésnek. Ezt követően, a közzétételtől számított három hónapon belül a Kormány a Hatóságnak küldött válaszában ismerteti, miként fogja kezelni az éves elemző integritásjelentésben foglalt megállapításokat, ajánlásokat.

Az Eufetv. vonatkozó rendelkezései értelmében az éves elemző integritásjelentés tartalmazza a következőket:

- a. az európai uniós források felhasználásával összefüggésben a közbeszerzési piac koncentrációjának, valamint a közbeszerzési eljárásokban a becsült érték és a szerződéses összeg közötti különbség, valamint annak lehetséges okainak elemzését,
- b. a Hatóság feladatkörébe tartozó területeken a jogszabályok hatékonysága és a végrehajtásuk során jelentkező problémák vizsgálatát, valamint a jogalkalmazói és közigazgatási gyakorlat elemzését, kockázati mutatók meghatározását,
- c. a keretmegállapodások alkalmazására és a keretmegállapodások alapján megkötött szerződések gyakorlatára vonatkozó elemzést, ideértve az odaítélésük egyes gazdasági szereplők közötti megoszlását,
- d. az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer értékelését a korrupció, a csalás és az összeférhetetlenség kockázatának azonosítása és hatékony megelőzése, valamint az ilyen esetek felderítése és orvoslása terén,
- e. az a) – d) pont szerinti tárgykörre vonatkozó ajánlásokat, továbbá
- f. annak értékelését, hogy az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek hogyan vették figyelembe a korábbi jelentéseket és ajánlásokat.

A Hatóság a jelen értékeléséhez összeállította, áttekintette és elemezte a Hatóság rendelkezésére bocsátott, illetve publikusan elérhető, releváns információkat és adatokat 2025. május 24-i dátummal bezárólag. A Hatóság figyelembe vette saját korábbi jelentéseit és az azokra kapott kormányzati válaszokat, az év során gyűjtött információkat, a Korrupcióellenes Munkacsoport korábbi jelentéseit, a közbeszerzések hatékonyságát és költség-hatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer 2024. évre vonatkozó eredményeit, illetve további, az érintett szervezetektől/felelősöktől kapott adatokat.

A Bevezetés röviden ismerteti az éves elemző integritásjelentés fejezeteit (1.2), a fejlesztéspolitikai intézményrendszert érintő főbb változásokat a 2024. évben (1.3), és részletesebben bemutatja a Nemzeti Fejlesztési Központot (a továbbiakban: NFK), valamint az ezzel kapcsolatos szervezeti, illetve jogszabályi változásokat (1.4). Végül felsorolja a használt rövidítéseket (1.5).

1.2 A jelentés felépítése, a fejezetek rövid összefoglalója

A Hatóság éves elemző integritásjelentése a fő vizsgált témaköröket fejezetekre bontva tárgyalja és a fejezetek elején, illetve végén foglalja össze az adott területen végzett elemzések, vizsgálatok fontosabb eredményeit.

A második fejezet nemzetközi kitekintéssel kezdődik, áttekintve a piacok koncentrációjának helyzetét, majd a vizsgált hazai közbeszerzési piacon **a kiugró koncentrációs értékeket mutatja be**. Ennek a fejezetnek a célja a koncentrációelemzés, amely ugyan ki tud mutatni kockázatokat, de elsődleges célja nem a visszaélések és csalások feltárása. Egyes esetben akár kiugró koncentrációs értékek sem feltétlenül szabályellenes folyamatok eredményei (ezért is nem anonimizáltak a fejezetben a szereplők), ugyanakkor a koncentrációs helyzetkép jó kiindulási pontja lehet a további feltáró munkának (kockázatelemzés, indokolt esetben vizsgálat).

A fejezet a nemzetközi gyakorlatban is bevett módszertanokat használva az egyes mutatóknál ismerteti a kiugró értékeket, folytatva a korábbi éves jelentések adatelemzését. Bár a hazai intézményrendszerrel kapott adatok továbbra is fragmentáltak, részben hiányosak, az információk gyakran nem ellenőrzöttek, ahogy azt már az első (2022. évi) éves elemző integritásjelentés is jelezte az Előszóban. A módszertani fejlesztések egységes, strukturált és ellenőrzött adatbázis hiányában is lehetőséget adnak arra, hogy nem csak cégek, hanem cégcsoportok kapcsán is bemutatathatóak legyenek piaci részesedések.

A fejezet több szempontból is pozitívan értékeli az adatforrások transzparenciáját, de megfogalmaz javaslatokat azok teljesebbé tételére. Mivel a fejezet számos technikai részletet tartalmaz, a **2.3** alfejezet összefoglalja annak tartalmát, hiperlinkekkel utalva a későbbi alfejezetekben részletesen tárgyalt táblázatokra és ábrákra. A **2.4–2.8** alfejezetek mutatják be az elemzési módszertant, ami ugyan diszkrét és determinisztikus eljárási lépéseket tartalmaz, azonban a fent is már említett adatellenőrzési és hozzáférési hiányosságok miatt módszertanilag megalapozott becsléseknek tekinthetők, valamint bemutatja és elemzi a közbeszerzési eljárások mutatószámait. Végül a **2.9** alfejezet foglalja össze a kiugró koncentrációs értékeket. A fejezet főszövege több esetben rövidített adattáblákat tartalmaz, de kiutal a mellékletekre, ahol a fejezethez tartozó részletesebb adattáblák is bemutatják a vizsgált szempontokat.

A harmadik fejezet a közbeszerzési szabályok hatékonyságát értékeli. A közbeszerzési szabályozás hatékonyságának vizsgálata körében a Hatóság vizsgálatának fókuszában továbbra is az állt, hogy a közbeszerzési versenyeztetési szabályok és az ennek talaján kialakult jogalkalmazói gyakorlat rendszerszinten mennyire képes a közbeszerzés olyan alapvető célkitűzéseinek megfelelni, mint a széleskörű verseny, átláthatóság, illetve a közpénzek hatékony felhasználása. A fejezet **kiemelten tárgyalja a verseny alacsony szintjét eredményező körülményeket** a közbeszerzési eljárásokban és részletesen vizsgálja a verseny tisztaságának sérelmét jelző kockázatokat. Ezen belül külön alfejezet foglalkozik a versenyszűkítés különböző dimenzióival, továbbá a versenyszűkítéshez kapcsolódó leggyakoribb ajánlatkérői és ajánlattevői magatartásokkal.

A fejezet ezeken túl is azonosít közbeszerzési integritáskockázatokat, elemzi a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve és a versenykorlátozás kapcsolatát, és felhívja a figyelmet a közbeszerzési szakma átalakításának lehetséges következményeire éppúgy, mint arra, hogy a közbeszerzési eljárások előkészítéséhez szükséges megfelelő szakértelem hiánya negatív hatással lehet a verseny szintjére. A fejezet több olyan kérdéskörre hívja fel a figyelmet, amelyek kezelése az ajánlattevők közbeszerzésekbe vetett bizalmának növelését, a közbeszerzési lehetőségekhez való könnyebb és kiszámíthatóbb hozzáférést eredményezheti.

A fejezet bemutatja a Hatóság vizsgálati eljárásai során azonosított, a közbeszerzések integritását veszélyeztető gyakorlatokat, ajánlások megfogalmazásával segítve az azok elleni hatékony fellépést. A fejezet utolsó része az önmagában is nagy volumenű közpon-

tosított közbeszerzési rendszerekkel foglalkozik, olyan javaslatokat bemutatva, amelyek a jellemzően alkalmazott keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek működési hatékonyságát fokozhatják.

A negyedik fő fejezet a Hatóság Eufetv. szerinti feladat- és hatáskörében eljárva lefolytatott vizsgálatainak tapasztalatait mutatja be a 2024-es év tekintetében. Az év során lezárta 21 db vizsgálatban az érintett európai uniós támogatások összege meghaladta az 57 milliárd Ft-ot. A Hatóság vizsgálati eljárásai során szerzett tapasztalatokat és az azokhoz kapcsolódó ajánlásokat az alábbi bontásban mutatja be a Jelentés:

1. Szabályozási környezetre vonatkozó tapasztalatok és kapcsolódó ajánlások
2. Ellenőrzési mechanizmusokra vonatkozó tapasztalatok és kapcsolódó ajánlások
3. Projektmegvalósításra vonatkozó tapasztalatok és kapcsolódó ajánlások

A Hatóság Eufetv. szerinti feladat- és hatáskörében eljárva lefolytatott vizsgálatainak tükrében a Hatóság értékeli a megvalósult intézkedéseket, valamint ajánlásokkal él mind a jogalkotó, mind pedig az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer szereplői részére.

A Hatóság a szabályozási környezet vizsgálata során (4.2. alfejezet) több területen is ajánlásokat fogalmaz meg. A projektek többlettámogatási kérelmeinek elbírálásakor független igazságügyi szakértő bevonását javasolja, az építési beruházások esetében hangsúlyozza a projekt megfelelő előkészítettségét. A kedvezményezettek körének meghatározásánál külön figyelmet kell fordítani a civil szervezetek tulajdonszerzésére. Emellett a feltárt anomáliák fényében szükséges a rendezvények, képzések és konferenciák pontos nyilvántartása és elszámolása.

Az ellenőrzési mechanizmusokkal kapcsolatos tapasztalatait a Hatóság szintén részletesen összegzi (4.2). Fontosnak tartja a piaci ár vizsgálatának kiterjesztését az irányító hatóság részéről és a szabálytalanságok kezelése során javasolja a kizárás intézményének következetes alkalmazását. Az ARACHNE rendszer bővítése, valamint egy automatikus jelzőrendszer kialakítása rendszer szinten tenné lehetővé az összejátszással, csalással, illetve azok gyanújával érintett beszállítói körök felismerését, nyomkövetését, valamint monitorozását. A garanciavállaló nyilatkozatok – különösen a bankgaranciák – tartalmi ellenőrzése, átláthatóbb kezelése is szerepel az ajánlások között. Kiemelt figyelmet kapnak azok az esetek is, amikor projektek kikerülnek az EU-s finanszírozás alól, mivel ez átláthatósági problémákat vethet fel. A LEADER támogatásokkal kapcsolatban is javaslatok kerülnek megfogalmazásra.

Végül a projektmegvalósítás során további vizsgálati tapasztalatokat is rögzített a Hatóság (4.3). Javasolja a megvalósítási helyszínek ellenőrzésének bővítését, valamint felhívja a figyelmet a kiszervezett megvalósítás – különösen a szolgáltatók és alvállalkozók bevonása – kockázataira. Problémaként azonosította az azonos témájú szerződésmódosítási kérelmekre adott, egymásnak ellentmondó irányítóhatósági döntéseket. Végül, az önkéntes projektátadások és a kedvezményezett cserék esetében is szükségesnek tartja az eljárások pontosítását.

Bár a korábbi években az éves elemző integritásjelentések külön fejezete foglalkozott a vagyonyilatszati rendszerrel, az idei jelentésben a terület nem kerül újra kifejtésre, mivel a hazai szabályozásban nem történt előrelépés a tárgyév során, a Hatóság továbbra is fenntartja az előző években tett, vagyonyilatszati rendszerrel kapcsolatos megállapításait¹.

A jelentés utolsó fejezete a mellékleteket mutatja be, és a jelentést a táblázatok és ábrák jegyzéke zárja.

¹ Részletes lásd: Éves Elemző Integritásjelentés 2022, Éves Elemző Integritásjelentés 2023, Vagyonyilatszati Eseti Jelentés 2023 (<https://integritashatosag.hu/jelentesek/>)

1.3 A fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel kapcsolatos főbb változások a 2024. évben

A 2023 Éves Elemző Integritásjelentésben a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI.5.) Korm.rendelet (a továbbiakban: 272/2014. (XI.5.) Korm.rendelet), valamint a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V.18.) Korm.rendelet (a továbbiakban: 256/2021. (V.18.) Korm.rendelet) változásainak elemzése keretében bemutatásra került a fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel kapcsolatos azon lényeges változás, melynek eredményeképpen 2024. január 1-jétől a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: KTM) létrejöttével az egyes operatív programok tekintetében illetékes helyettes államtitkárságok kikerültek a Miniszterelnökség szervezeti struktúrájából, és a KTM alá tagozódtak be.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer szervezeti átalakítása ezzel nem fejeződött be, ugyanis 2024. augusztus 1-jén hatályba lépett az egyes kormányrendeleteknek a Nemzeti Fejlesztési Központ létrehozásával összefüggő, valamint más, fejlesztéspolitikai tárgyú módosításáról szóló 218/2024. (VII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 218/2024. (VII. 31.) Korm. rendelet). Ezzel kapcsolatban 2024. augusztus 30-án a palyazat.gov.hu² oldalon egy közlemény került megjelentetésre, mely szerint a Kit. 2024. augusztus 1-jén hatályba lépett módosítása értelmében létrejött a Nemzeti Fejlesztési Központ (NFK).

1.4 A Nemzeti Fejlesztési Központ

A Kit. 33/C. § (1) bekezdése szerint az NFK az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium részeként, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter irányítása alatt működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, melynek vezetésével kapcsolatos feladatokat a 33/B. § (1) bekezdése szerinti államtitkár látja el. A 33/B. § (2) bekezdése alapján az európai uniós fejlesztéspolitikai intézményrendszer részeként az NFK ellát koordináló szervezeti, továbbá a támogatások felhasználásával összefüggő, Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervével kapcsolatos, egyes programok tekintetében irányító hatósági, valamint a nemzetközi együttműködési programok végrehajtásával összefüggő feladatokat.

A fent bemutatott szervezeti változás kapcsán kiemelendő, hogy a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szabályozása – Kit.-be való beemeléssel – törvényi szintre emelkedett, továbbá az NFK, mint egyéb jogi személy, vonatkozásában alapító okirat³ és szervezeti és működési szabályzat⁴ került elfogadásra. Az alapító okirat 3.1. pontja alapján az NFK irányító szerve az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium, azaz a KTM.

A 272/2014. (XI.5.) Korm.rendelet 3., valamint a 256/2021. (V.18.) Korm.rendelet 1. mellékletének változásai alapján megállapítható, hogy az NFK – 2024. augusztus 1-jétől – lényegében átvette a korábban KTM alá tartozó irányító hatóságok vezetését. Ezzel párhuzamosan a Miniszterelnöki Kabinetiroda, Agrárminisztérium és Belügyminisztérium alá tartozó programok irányításában – egy kivételtől eltekintve – nem történt változás. Az NFK-t érintő szervezeti változásokon kívül további – a vizsgált 2024. évet meghaladó – módosulás, hogy 2025. február 25-től a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz irányító hatósága a Miniszterelnöki Kabinetirodától az Energiaügyi Minisztériumhoz került át.

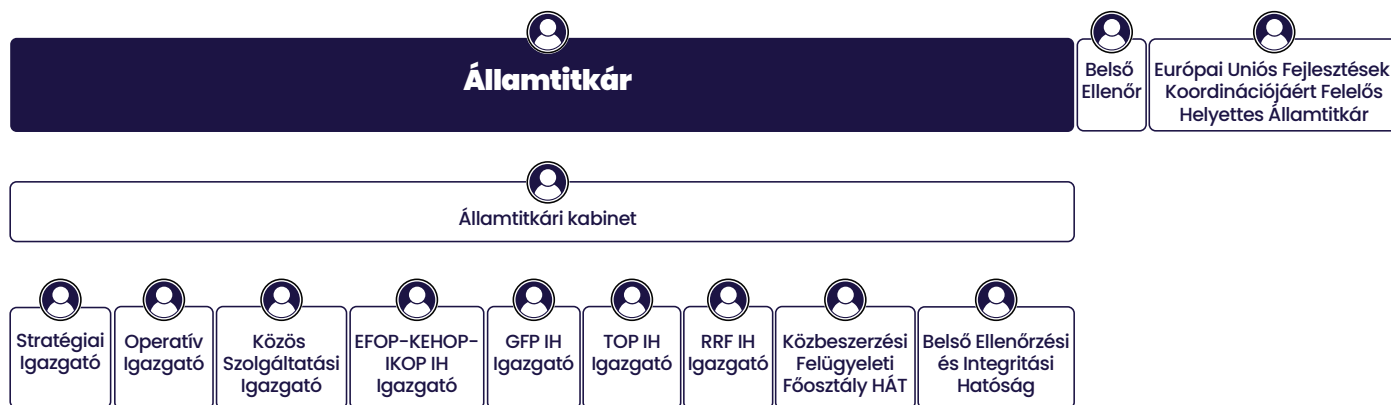
² <https://www.palyazat.gov.hu/kozlemenyek/kzlemny-egyes-kormnyrendeleteknek-a-nemzeti-fejlesztisi-kzpont-ltrehozval-sszefgg-va-lamint-ms-fejlesztspolitikai-trgy-mdostsval-sszefggsben>

³ KTM-EUFÁT/40/2 (2024)

⁴ 25/2024. (VII. 31.) KTM utasítás

A Nemzeti Fejlesztési Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 25/2024. (VII. 31.) KTM utasítás (a továbbiakban: 25/2024. (VII. 31.) KTM utasítás) 2. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy az NFK-ban az államtitkár irányítása alatt működik az európai uniós fejlesztések koordinációjáért felelős helyettes államtitkár, a főigazgatók, és az alábbi szervezeti ábrán látható igazgatók (1. ábra).

A főigazgató irányítása alá tartoznak igazgatók és főosztályok.



1. diagram A Nemzeti Fejlesztési Központ (NFK) szervezeti egységei

A szervezeti változás szükségessé tette az egyes fejlesztéspolitikai tárgyú kormányrendeletek (272/2014. (XI.5.) Korm.rendelet és 256/2021. (V.18.) Korm.rendelet) módosítását is, illetve ezzel párhuzamosan a kormányrendeletek további tartalmi módosításokkal is egészültek, melyek közül a jelenleg futó programozási időszakra irányadó 256/2021. (V.18.) Korm.rendeletnek a Hatóság 2023 Éves Elemző Integritásjelentésében tett egyes ajánlásainak beépítése emelhető ki.

A Hatóság azon javaslatára, miszerint a helyszíni ellenőrzések vonatkozásában a külső, független szakértők gyakoribb alkalmazása szükséges, a kormányrendeletben rögzítésre került, hogy ha a felhívás jellege, illetve a projekt összetettsége indokolja, az irányító hatóság a helyszíni ellenőrzés lefolytatásába külső szakértőt von be.

Továbbá a Hatóság javasolta azt is, hogy a csalással érintett projektek nagyobb arányú sikeres felderítése érdekében az előre bejelentett helyszíni ellenőrzések helyett a rendkívüli ellenőrzések alkalmazása kerüljön előtérbe, melyre válaszul a kormányrendelet kiegészült azzal, hogy az irányító hatóság mellőzheti a rendkívüli helyszíni ellenőrzésről történő értesítést, ha az az ellenőrzés eredményességét veszélyeztetné. A módosítások részletesebb értékelését a 4. fejezet részletezi, amely a 2023 Éves Elemző Integritásjelentés utánkövetését is tartalmazza.

1.5 Gyakran használt rövidítések jegyzéke

ARACHNE	– Európai Bizottság által kifejlesztett kockázatértékelő eszköz
BEII	– Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság
CPV	– Common Procurement Vocabulary, közös közbeszerzési szójegyzék: az Európai Unióban a közbeszerzések lebonyolításához használt egységes osztályozási rendszer a közbeszerzések tárgyára
DBR	– Dinamikus Beszerzési Rendszer
DKÜ	– Digitális Kormányzati Ügynökség
Döntőbizottság	– Közbeszerzési Döntőbizottság
EKR	– Elektronikus Közbeszerzési Rendszer
EPK	– előzetes piaci konzultáció
Eufetv.	– Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény
EMVA	– Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
ETHA	– Európai Tengerügyi és Halászati Alap
EUMSZ	– Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUPR	– Európai Unió Programok Rendszere
EUTAF	– Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság
GVH	– Gazdasági Versenyhivatal
Hatóság	– Integritás Hatóság
Integritásjelentés	– Éves elemző integritásjelentés
Irányelv	– Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK Irányelv hatályon kívül helyezéséről
KAP	– Közös Agrárpolitika
Kbt.	– A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény
KEF	– Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság
Keretrendszer	– a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer; a 1425/2022. (IX. 5.) Korm. Határozat alapján jött létre, melyre Magyarország az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről szóló, 2020. december 16-i 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet (kondicionalitási rendelet) alapján indult eljárásban is kötelezettséget vállalt; a Keretrendszer eredményeit minden év február 28. napjáig kell közzétenni
KFF vagy Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály	– Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály
Kit.	– A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
KKSZK	– Kormányzati Képzésszervezési Központ
KM, KM1 és KM2	– keretmegállapodás, ahol KM1 jelöli a keretmegállapodások megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokat, szerződéseket és KM2 jelöli a keretmegállapodások alapján megvalósított közbeszerzéseket
KTM	– Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium
NAV	– Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NIH	– Nemzeti Irányító Hatóság
NKOH	– Nemzeti Kommunikációs Hivatal
OECD	– Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OLAF	– Európai Csaláselleni Hivatal (Office européen de lutte antifraude)
Ptk.	– A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Tpvt.	– A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
VP	– Vidékfejlesztési Program

2. fejezet tartalomjegyzék

12

Közbeszerzési adatok koncentrációelemzése

2.1 Összefoglaló

2.2 Nemzetközi kitekintés a piacok koncentrációjának helyzetére

2.3 A 2024. évi közbeszerzési folyamatok általános értékelése

2.4 Adatforrások és elemzési módszertan

2.5 A közbeszerzési piac legfontosabb statisztikai adatai

2.6 A Koncentrációs index (CI) eredményei

2.7 Termékfőcsoportok összehasonlító koncentráció-elemzése (HHI)

2.8 A közbeszerzési eljárások szereplőinek részvételi mutatószámai

2.9 Kiugró koncentrációs értékek, lehetséges okok, tanulságok

2.1 Összefoglaló

A Hatóság elemzésének elsődleges célja a közbeszerzési piac koncentrációs folyamatainak bemutatása és integritás-kockázatok azonosítása. Az éves elemző integritásjelentés adatelemzési tartalmáról az Eufetv. 11. § (1) bekezdésének a) és c) pontja rendelkezik. A jogszabályban leírtakkal összhangban a 2024. évi közbeszerzési folyamatokat a Hatóság az európai uniós források felhasználásának bemutatására koncentrálva mutatja be. Az előírt teljeskörű és átfogó elemzés ugyanakkor a közbeszerzési piac egészének vizsgálatát is szükségessé teszi. Az alábbiakban bemutatott elemzések legfőbb adatforrását a közbeszerzések lebonyolítását 2018 óta támogató EKR rendszer eredménytájékoztató adatbázisa képezte, de a Hatóság kérésére a közbeszerzési folyamatban résztvevő intézmények további adatforrásokat⁵ bocsátottak rendelkezésre.

A fejezet rövid nemzetközi áttekintést ad a piacok koncentrációjáról (2.2), ezt követően általános összefoglaló értékelést ad a 2024. évi hazai közbeszerzési folyamatokról, utalva a későbbi alfejezetek részletesebb elemzéseire és táblázataira (2.3).

Az egyes adatforrások tartalmát és a feldolgozás során alkalmazott megfontolásokat a 2.4 fejezetben közölt módszertani leírás fejt ki részletesen. Ez az alfejezet mutatja be a felhasznált adatbázisokat, az EKR eredménytájékoztató adatbázis adatelőkészítésének lépéseit, valamint javaslatokat is megfogalmaz az elemzés pontosságának fejlesztéséhez.

A közbeszerzési piac legfontosabb statisztikai adatait mutatja be a 2.5 alfejezet, ezt követően két alfejezet tárgyalja a koncentrációs index (CI) és a Herfindahl-Hirschmann index (HHI) alapján kapott eredményeket (2.6 és 2.7). Az elemzést kiegészíti a koncentrációra utaló részvételi mutatók tárgyalása, amelyek a közbeszerzési eljárások szereplőinek esetleges együttműködésére utalnak. Ebben az alfejezetben (2.8) kerülnek bemutatásra az ajánlatszámok, a csak nyertes ajánlatot beadó szereplők, illetve a páros (nyertes-vesztes) ajánlatot beadó szervezetek is.

A fejezetet a kiugró koncentrációs értékek összefoglalása (2.9) zárja.

2.2 Nemzetközi kitekintés a piacok koncentrációjának helyzetére

Az OECD 2024-ben készítette el az Integritás Hatóság részére a közbeszerzési piac koncentrációjának elemzésére irányuló módszertani útmutatóját⁶. Az abban foglaltak szerint világszerte tapasztalható tendencia a piaci koncentráció növekedése és egyben a verseny csökkenése. Ez a tendencia ugyanúgy igaz az Egyesült Államokra, mint az Európai Unióra, ahol az átlagos iparági koncentráció mérsékelten növekedett az elmúlt 20 évben és jelentősen nőtt a magas koncentrációjú iparágak aránya.

Az Európai Bizottság is felismerte a növekvő piaci koncentráció kockázatát a különböző iparágakban. Erre tekintettel pontosította „Az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogénvényszerítési prioritásokról” szóló Bizottsági Közleményt (2023/C 116/01). Így 2023 márciusától például a „versenyellenes piaclezárás” fogalma olyan helyzetekre is kiterjed, amikor az erőfölényben lévő vállalkozás magatartása a versenytársak teljes kizárásán túlmenően a hatékony versenystruktúrát is hátrányosan befolyásolja.

⁵ Ide tartoznak többek között a közbeszerzési eljárások ajánlattevőinek kimutatása, az előkészítő iratok becsültérték-adatai, valamint a keretmegállapodások (KM1) és az ezeken alapuló (KM2) eljárások – a KEF és DKÜ által megküldött – részletesebb adatai.

⁶ GUIDANCE NOTE FOR THE INTEGRITY AUTHORITY OF HUNGARY ON ANALYSING MARKET CONCENTRATION; az OECD és az Integritás Hatóság együttműködésének részeként, az OECD által 2024. májusában átadott összeállítás.

A közbeszerzési eljárások nyomon követése, az elszámoltathatóság biztosítása, valamint a nyílt és versenyképes közbeszerzési folyamatok kulcskérdése az átláthatóság. A piaci koncentráció, a verseny alacsony szintje az egész Európai Unióra kiterjedő probléma, mely csökkenti a közbeszerzési rendszerek hatékonyságát és eredményességét. Az **Európai Számvevőszék 2023-as jelentésében**⁷ – a 2011–2021 közötti közbeszerzéseket vizsgálva – rámutatott a verseny csökkenésének tendenciájára. Ennek legfontosabb okaként a szerződések odaítélését, illetve az egyajánlatos közbeszerzéseket jelölte meg. Rámutatott a jelentés, hogy egyes szektorokban jelentősen – például az energiaágazatban 16%-ról 29%-ra; az orvosi berendezések esetén 9%-ról 20%-ra – nőtt az ajánlati felhívás nélküli közvetlen odaítélések száma, de valamennyi ágazatban tapasztalható az egyajánlatos közbeszerzések számának növekedése. Míg az építőiparban alacsonyabb volt az egyajánlatos közbeszerzések aránya és annak évenkénti növekedése, addig az egészségügyi, valamint a szállítási szolgáltatások és berendezések esetében magasabb volt ez az arány és gyorsabban is növekedett az évek alatt. Az alacsonyabb verseny összefüggésbe hozható a magas fokú specializációval, a növekvő K+F költségekkel, a beszállítókkal való stratégiai kapcsolatok fontosságával. A jelentés kiemelte, hogy a megkérdezettek közel fele szerint az egyajánlatos közbeszerzések és az ajánlati felhívás hiányában történő odaítélés magas szintje a piacok korlátozottságával (kevés szereplőjével) magyarázható. A jelentés szerint szükség van a közbeszerzések integritásának és a piaci koncentrációnak a tagállamokon belüli nyomon követésére. A megkérdezett ajánlattevők és ajánlatkérők szerint a közbeszerzési eljárások jelentős adminisztratív terhet jelentenek, a közbeszerzésekben résztvevő kis- és középvállalkozások (kkv-k) aránya nem nőtt jelentősen, és a stratégiai (pl. környezetvédelmi, társadalmi és innovatív) szempontokat ritkán veszik figyelembe a közbeszerzési kiírások során.

Az OECD 2024 októberében jelentette meg a magyarországi közbeszerzési verseny fejlesztéséről szóló elemzését⁸, mely az egyajánlatos közbeszerzések lehetséges mérséklésére fókuszál. Az átfogó, adatelemzéssel is megalapozott helyzetelemzést követően az OECD javasolja többek között a közbeszerzési döntéshozatal felgyorsítását, a nem nyitott eljárások gyakorlatának megszüntetését, a kkv-k részvételének ösztönzése érdekében is. A javaslatok között szerepel emellett az elektronikus közbeszerzési rendszer (EKR) használatának egyszerűsítése is, a potenciális ajánlattevők információ-hozzáféréseinek javítása érdekében.

2025. márciusában készült el az Európai Parlament Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottságának (IMCO) az év közepén még tárgyalás alatt álló jelentéstervezete a közbeszerzésekről⁹. A tervezet az Európai Számvevőszék különjelentésére hivatkozva a legfőbb kihívások közé sorolja és sajnálatosnak tekinti a közbeszerzési verseny jelentős csökkenését, az egyajánlatos és ajánlat nélküli pályázatok számának emelkedését. Ajánlásként fogalmazza meg a tervezet egységes iránymutatások, nyomonkövetési mechanizmusok és hatékony végrehajtási eszközök létrehozását az uniós közbeszerzések jogbiztonsága és következetessége érdekében. A jelentéstervezet kitér továbbá a kkv-k továbbra is korlátozott közbeszerzési részvételére és ennek lehetséges emelésére, ehhez is kapcsolódóan a közbeszerzési adminisztráció mérséklésére, valamint a szakterület digitalizálásának legfontosabb feladataira is.

⁷ Közbeszerzés az Európai Unióban – A 2021. évvel záródó 10 évben csökkent a verseny a kivitelezési munkálatokra, az árukra és a szolgáltatásokra odaítélt szerződésekénél 28/2023. sz. különjelentés: Közbeszerzés az Európai Unióban (europa.eu)

⁸ Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement, REDUCING SINGLE-BIDS AND ENHANCING SUPPLIER PARTICIPATION, OECD, 2024. Elérhetőség 2025. május 26-án: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/improving-competitive-practices-in-hungary-s-public-procurement_5b81fabe/5d1c1ec1-en.pdf

⁹ A tervezet bizottsági honlapja, valamint angol és magyar nyelvű szövege 2025. május 26-án a következő helyeken érhető el: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2024/2103\(INI\)#section6](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2024/2103(INI)#section6)
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-767975_EN.pdf
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-767975_HU.pdf

2.3 A 2024. évi közbeszerzési folyamatok általános értékelése

Jó minőségű adatforrások

A közbeszerzési koncentráció elemzéséhez jó minőségű, széles körű információt tartalmazó adatforrások álltak a Hatóság rendelkezésére. Egy részük szabadon elérhető és kereshető adatbázis formában is letölthető az EKR felületéről. Ezek közül a legfontosabb az egyes eljárások nyerteseit, valamint a legfontosabb paramétereit bemutató, közel teljes körű adatállomány (a hiányosságokat részletesen tárgyalja a [2.4.3](#) alfejezet). Más adatbázisokat a Hatóság kérésére a kormányzati szervek bocsátották rendelkezésünkre. Ezek közül kiemelkedő fontosságú az eljárások ajánlattevőit tartalmazó adatbázis, mely önmagában is tartalmazza a „nyertesként kiválasztott” ajánlatokat, de a nyertes adatbázissal összekapcsolva ezek azonosítása nagy biztonsággal valósul meg. Kiemelendő még a becsültérték-adatok rendelkezésre bocsátása az ún. előkészítő irat adatbázisból, mely a nyertes-adatbázisnál jóval szélesebb körű információforrás.

A Hatóság a [2.4](#) alfejezet végén javaslatokat tesz a közbeszerzési adatállomány további fejlesztésére. Ennek célja, hogy teljes körben, lekérdezhető formában elérhető legyen valamennyi olyan közbeszerzési adat, mely a rendszer átfogó, illetve részletekbe menő elemzéséhez szükséges, beleértve az eljárások költséghatékonyságának vizsgálatát is.

Az alfejezet a továbbiakban összefoglalja és általánosan értékeli a közbeszerzési folyamatokat. Az adatforrásokat és az elemzést a [2.4](#) alfejezettől ismertetjük, a táblázatok és ábrák esetében a hivatkozások a részletes tárgyalás szakaszaira mutatnak, esetenként ott kerülnek pontos meghatározásra fogalmak.

Szerződésállomány alakulása

A közbeszerzési piacon a közvetlenül áruszállításra, vagy szolgáltatásra irányuló szerződések száma 10,7%-kal mérséklődött, ugyanakkor a szerződések összege 19,7%-kal emelkedett és 3.740,4 milliárd forintot tett ki. E két adat mögött az átlagos szerződésösszeg 34,1%-os emelkedése áll, elsősorban néhány építési beruházáshoz kapcsolódó kiemelkedő összegű közbeszerzési eljárás miatt. Ezzel ellentétes a keretmegállapodásra irányuló eljárások (KMI) 2024. évi alakulása: az 1 036 megkötött szerződés 16,4%-os növekedést jelent, ezzel szemben a vonatkozó szerződések 3.218,8 milliárd forintos összértéke 7,1%-kal elmarad a 2023. évihez képest ([2. táblázat](#)).

A keretmegállapodások 2024. évi alakulását nagymértékben befolyásolja, hogy az európai uniós forrást tartalmazó szerződések száma több mint kétszeresére (74-ről 168-ra), összegük pedig több mint háromszorosára emelkedett. Ezen belül is kiemelkedő az IT szolgáltatások keretmegállapodási állományának 1.001 milliárd forintos emelkedése.

A konzorciumok által nyert szerződések összege és részaránya is jelentősen visszaesett 2024-ben. A keretmegállapodásra irányuló (KMI) konzorciumi szerződések 1.227,5 milliárd forintos összege 46,4%-os visszaesést jelent az előző évhez képest, egyúttal az ilyen szerződések részaránya is jelentősen mérséklődött, 66,1%-ról 38,1%-ra. A nem keretmegállapodásra irányuló konzorciumi szerződések 545,7 milliárd forintos összege 45,6%-os visszaesést jelez, részarányuk is 14,6%-ra mérséklődött a 2023. évi 32,1%-ról. Viszont az átlagos szerződésösszeg továbbra is meghaladja a nem konzorciumi szerződéseket ([3. táblázat](#)).

2024-ben folytatódott a nem nyitott eljárások visszaszorulása, amelyek esetében az ajánlatkérő választhatja ki a közbeszerzési eljárás ajánlattevőit. Erre példa a teljes közbeszerzési piaci (nem keretmegállapodásra irányuló) szerződésösszeg-részarány 2023. évi 5,6%-ról 5,2%-ra mérséklődése ([5. táblázat](#)). Az európai uniós forrást tartalmazó „nem nyitott” árubeszerzésre és szolgáltatásmegrendelésre irányuló eljárások száma az elmúlt két évben már minimálisra (2023-ban 8 db, 2024-ben 6 db) csökkent, míg a keretmegállapodásra irányuló (KMI) eljárások vonatkozásában 2021 után teljesen megszűnt ez a forma ([6. táblázat](#)).

Területi adatok

Mind a teljes közbeszerzési piacon, mind pedig az európai uniós forrást tartalmazó eljárások piacán kiemelkedik a 2024. évi szerződésállomány tekintetében Budapest, mint a közbeszerzés megvalósulásának helye. (A szerződésállomány összege 1.367,2 milliárd forint a teljes- piacon, illetve 410,1 milliárd forint, az uniós forrást tartalmazó részpiacra.) A teljes közbeszerzési piacon – elsősorban a mohácsi Duna-híd építéséhez kapcsolódó kiemelkedő összegű közbeszerzés miatt – Baranya vármegye (343,2 milliárd forint) (3. ábra), az európai uniós forrást tartalmazó eljárások részpiacán Borsod-Abaúj-Zemplén (30,9 milliárd forint) és Pest (29,6 milliárd forint) vármegyék szerződésállománya tekinthető magasnak (4. ábra).¹⁰

Termék- és szolgáltatási (CPV) főcsoportok szerződésállományának nagyságrendje (KMI szerződések nélkül)

2024-ben a teljes közbeszerzési piacon továbbra is kiemelkedő a (45) Építési munkák főcsoport szerződésállománya, mely a teljes szerződésállomány 33,1%-át, 1.239,9 milliárd forintot tesz ki. Ezt követi a (79) Üzleti szolgáltatások főcsoport 409,1 milliárd forintos, és – az előző évi érték 20,4-szeresét elérve – a (60) Szállítási szolgáltatások (kivéve szemet-szállítás) CPV főcsoport 373,3 milliárd forintos szerződésösszege.

Az európai uniós forrást tartalmazó szolgáltatások esetén a (45) Építési munkák (290,4 milliárd forint), a (48) Szoftvercsomag és információs rendszerek (231,1 milliárd forint, az előző évi összeg 2,7-szerese), valamint a (30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútortart és a szoftvercsomagok kivételével (102,4 milliárd forint) főcsoportok szerződésösszege a legmagasabb (4. táblázat).

Magántőkealapokhoz kapcsolódó szerződésállomány (KMI szerződések nélkül)

A Hatóság a 2024. évre vonatkozó jelentésében tett először kísérletet a magántőkealapok tulajdonosi köréhez tartozó nyertesek közbeszerzési szerződésállományának vizsgálatára. Az ilyen működési forma esetén a szerződések tulajdonosi hátterének feltárása lehetősége erősen korlátozott, de az elmúlt öt év adatai szerint a 2020. évi 181,7 milliárd forintról 2024-re 199,5 milliárd forintra nőtt¹¹ azon cégek szerződésállománya a 2024. évben, amelyek tulajdonosi hátterében magántőkealapok voltak azonosíthatók¹².

A teljes közbeszerzési piacon azonosítható 199,5 milliárd forintos szerződésállomány – a 2023. évi 4,4%-ot meghaladó – 5,3%-os részarányt jelent. Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások piacán a magántőkealapok érdekeltségeinek szerződésállománya 82,3 milliárd forint, mely az előző évi 6,6%-kal szemben már 9,3%-os részarányt jelent (12. táblázat). (Mindkét arányszám elmarad azonban a 2022. évi 6,7%-os, illetve 13,9%-os értékektől.)

A teljes közbeszerzési piacon a magántőkealapok tulajdonosi körébe tartozó cégek szerződésállománya a (48) Szoftvercsomag és információs rendszerek CPV főcsoportban (48,2 milliárd forint) részaránya pedig a (65) Közművek, közhasznú szolgáltatások főcsoportban (56,0 %) volt a legmagasabb 2024-ben (14. táblázat).

Egyajánlatos szerződések, ajánlatszámok 2024. évi alakulása

Az egyajánlatos szerződések aránya a teljes közbeszerzési piacon kismértékben (29,9%-ról 29,2%-ra) mérséklődött a 2024. évben. Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások esetén több, mint kétszeresére (5,9%-ról 12,7%-ra) emelkedett ez a mutató. (17. táblázat). Egyebekben az egyes ajánlatszámok részaránya nem változott lényegesen.

¹⁰ A vármegyei szintű szerződésösszegek alacsonyabbak a ténylegesnél, mivel az EKR eredménytájékoztató adatbázisában a vármegyei információk nem teljeskörűek (a teljes piacra vonatkozóan 69,01%-os, az európai uniós forrást tartalmazó eljárások esetén pedig 73,16%-os az információ-lefedettség).

¹¹ A közbülső évek közül 2021-ben és 2022-ben még magasabb összegű (214,7 milliárd forint, illetve 317,4 milliárd forint) volt a becsülhető szerződésállomány.

¹² Az elemzés során használt lépéseket a 2.6 pontban fejtjük ki részletesebben.

Szerződéses érték és becsült érték aránya (KM1 szerződések nélkül)

A szerződéses érték és a becsült érték arányát megvizsgálva a két érték egyezése, vagy közel egyezése a legjellemzőbb. 2024-ben a hányados értéke a teljes közbeszerzési piac eljárásainak 23,1%-ában, az EU forrást tartalmazó eljárásoknak pedig a 5,7%-ában 99–101% között mozgott. A 100%-közeli hányados-érték főként a keretmegállapodás-előzményt nem tartalmazó közbeszerzési szerződések esetén feltűnő, ebben az esetben a szerződések 21,1%-át (EU forrás esetén 5,5%-át) érinti. Ez felveti a kérdést: ezen esetekben a nyertes ajánlattevő rendelkezett-e információval a becsült értékre vonatkozóan az ahhoz igen közel eső ajánlata megtételekor.

2024. évben kedvezőtlen fejlemény, hogy a keretmegállapodáson alapuló (KM2) eljárások szerződéses érték / becsült érték hányados átlagos értéke 1,17. (Tehát az előző négy évvel ellentétben 1 feletti.) A 2020–2023. közötti 1 alatti átlaga megnyugtató volt, mivel a keretmegállapodáson alapuló eljárások szerződéses értéke csak kivételes esetekben haladhatja meg a – keretmegállapodásban rögzített egységáron alapuló – becsült értéket. (12. ábra).

A keretmegállapodáshoz nem kapcsolódó eljárások, valamint az EU forrást tartalmazó eljárások átlagos hányadosa 2023-ban és 2024-ben is (keretmegállapodási előzmény esetén és annak hiányában is) az 1 érték alatt maradt (13. ábra).

2.4 Adatforrások és elemzési módszertan

2.4.1 Forrásként felhasznált adatbázisok, információk

A gazdag, jelentős részben nyilvános magyar közbeszerzési adatkör statisztikai feldolgozására, indikátorainak bemutatására az illetékes intézmények több nyilvános összeállítást is rendszeresen publikálnak (lásd például a Közbeszerzési Hatóság, valamint a Teljesítménymérési Keretrendszer eredményeit előállító KTM közzétételeit). A Hatóság elemzésének elsődleges célja nem egy újabb ilyen összeállítás közreadása, hanem a közbeszerzési piac koncentrációs folyamatainak bemutatása. Ez különösen fontos, hiszen a koncentrációs mutatók kiugró értékei számos okra vezethetők vissza, utalhatnak káros tendenciákra, integritás-kockázatokra is. Elemzés hiányában nehezen állapítható meg, hogy például jogszabályi előírás, iparági sajátosság, esetleg egyes cégek kiemelkedő felkészültsége magyarázza-e a kiugró értékeket, vagy más okok, például a közbeszerzési eljárás szereplőinek szabálytalan, jogellenes magatartása.

Az alábbiakban bemutatott elemzések legfőbb adatforrását a közbeszerzések lebonyolítását 2018 óta támogató EKR rendszernek az eljárások eredményeit közel teljeskörűen bemutató, szabadon letölthető adatbázisa képezte. Az elemzés során az adatbázis 2025. február 28-án kiadott frissítésének adatait használtuk fel.

A Hatóság kérésére a közbeszerzési folyamatban, illetve annak résztvevő intézmények – az illetékes kormányzati szervek mellett többek között a központi beszerző szervek – további adatforrásokat bocsátottak rendelkezésre. Az adatforrások feldolgozása révén kapott és bemutatott eredmények már kizárólag a Hatóság adatelemzése során álltak elő. Az egyes adatforrások tartalmát és a feldolgozás során alkalmazott megfontolásokat a 4.2. fejezetben közölt módszertani leírás részletesen is kifejti.

A közbeszerzési piac koncentráció-elemzését az OECD-vel előzetesen egyeztetett módszertan szerint végeztük. A kiugró koncentrációs értékeket a nemzetközileg elismert, leggyakrabban használt mutatók révén – piaci szereplők száma, az egyes szereplők piaci részesedése (koncentrációs index), valamint a piaci koncentráció mérésére legelterjedtebb Herfindahl-Hirschman index – eredményei alapján azonosítottuk.

Az előző évekkel ellentétben a 2024. évről szóló elemzésben a koncentrációs mutatókat már nemcsak az egyes cégek szintjén határoztuk meg, hanem az elemzést kiterjesz-

tettük a közös tulajdonossal összekapcsolható cégcsoportokra is¹³. A koncentrációs értékek ismertetésénél a cégcsoportok eredményeit általában külön oszlopban tüntetjük fel, a cégcsoportok mellett céges eredményeket is bemutatva. Ennek során a legalább két céget magában foglaló cégcsoportok közös (magánszemély) tulajdonosait, valamint a cégcsoportba nem tartozó (önmagában is kiemelkedő koncentrációt elért) cégeket is feltüntetjük¹⁴.

A cégcsoportok figyelembevétele érhetően magasabb koncentrációt eredményez. Az elmúlt évtizedekben ugyanis egyes iparágakban és piacokon jelentősen megnőtt a tulajdonosi (érdekeltségi) átfedések aránya. Így a cégek szintjén kalkulált mutatók valószínűleg alulbecsülik a koncentráció valódi mértékét, mivel nem tartalmazzák a végső tulajdonos magánszemélyhez kapcsolódó rejtett koncentrációt. Az elemzést szintén nehezíti a magántőke alapok utóbbi években tapasztalható szerepnövekedése. Ennek az intézményi formának a közbeszerzési részesedését ugyancsak elemeztük, eredményeinket összeállításunkban bemutatjuk.

A Hatóság a 2024. évi koncentrációelemzés során korábbi évek adatait is ismerteti. A tárgyi folyamatok ugyanis csak akkor mutathatók be reálisan, ha az előzményeket is bemutatjuk, egyfajta kontextusba helyezve a legfrissebb eredményeket. Általában 2024. év mellett – bázisévként – a 2023. év adatait közöljük. Ahol ez indokolt, az elmúlt öt év (2020–2024.) együttesére kalkulált koncentrációs mutatókat is ismertetjük.

Az eredménytájékoztató adatbázis a hirdetmények legfontosabb információit szerződés-szinten, összevonás nélkül tartalmazza, így önmagában is gazdag, jól strukturált, jól elemezhető információforrás. A teljeskörű koncentráció-elemzéshez, valamint a Jelenítés megállapításainak megalapozásához további adatok is szükségesek voltak, amelyeket a Hatóság kérésére a KTM Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága a BEII-n keresztül a lehető legszélesebb és leginkább pontos tartalommal rendelkezésünkre bocsátott. Ezek közül a koncentráció-elemzés során a Hatóság az EKR-ben a 2019–2024. években lefolytatott eljárások ajánlattevő szervezeti adatainak felsorolását, valamint a szerződések eredetileg becsült összértékének részletes kimutatását (ennek forrása az EKR „Előkészítő iratok” felületén a becsült érték megadására szolgáló űrlap volt) használta fel.

2.4.2 Az EKR eredménytájékoztató adatbázis adatelőkészítése

Az eredménytájékoztató adatbázis letöltését követő adatelőkészítés során a következő korrekciós lépéseket alkalmaztuk:

- Az adott eljárást nem tekintettük keretmegállapodásra irányulónak, ha hirdetménytípusként „Együttes tájékoztató”, vagy az eForms rendszerre utaló „Együttes tájékoztató eljárások eredményéről EF” jelenik meg. Az adatbázis áttekintése, illetve mintavétel elvégzése után – a következő pontban szereplő kivétellel – nagyon nagy valószínűséggel kijelenthető, hogy ezekben az esetekben a keretmegállapodásra irányultság megjelölése téves volt.
- Ezt a korrekciót nem alkalmaztuk dinamikus beszerzési rendszerben (DBR) megkötöttnek jelölt szerződésekre. DBR esetén ugyanis keretmegállapodásra irányuló eljárásához is kapcsolódhatnak az előző pontban említett hirdetménytípusok.

¹³ Ez utóbbi elemzés során egy egységnek tekintettük az egy tulajdonos érdekkörébe tartozó cégeket és együttes szerződés-állományukat. Az azonosítás az elérhető céginformáció alapján történt meg, amelyre épülő elemzés természetesen csak korlátozottan tekinthető megbízhatónak, már csak azért is, mert az elemzéshez használt 'pillanatkép' egy folyamatosan változó viszonyrendszert rögzít valamekkora pontossággal. Emiatt a cégcsoportos elemzés joggal tekinthető – a módszertani korlátok miatt korlátozottan érvényes – becslésnek.

¹⁴ Egy céget minden esetben csak egyszer veszünk figyelembe, vagy önmagában, vagy egy cégcsoport részeként. Így ezek a táblázatok sem tartalmaznak átfedést, halmozódást.

- A szerződés odaítélésének tényére vonatkozóan a letöltött adatbázisban található ún. számított (korrekció) oszlop tartalmát tekintettük irányadónak. (Az adatbázis részét képező korrekció alapját vélhetően a kihirdetés időpontjára és a szerződéses árra vonatkozóan rögzített tartalom jelenti.)

A szerződés odaítélésére vonatkozó információ alapján az adatbázis tartalmát képező 259.187 db szerződés megkötésére irányuló kezdeményezés közül 215.646 rekord tartalmaz odaítélt szerződésre vonatkozó információt.

Az adatkinyerést megelőző adattisztítás során elvégzett szűrések és ezek eredményei a következők voltak:

- **Nem vettük figyelembe a forinttól eltérő devizanemben rögzített szerződés-összegeket¹⁵.** Az adatbázis 5.180 rekordja esetében a devizanem forinttól eltérő vagy nem rögzített, így ez a lépés a vizsgált szerződések számát 210.466 darabra csökkentette;
- **Az 1000 forintnál alacsonyabb szerződésösszegek az esetek döntő többségében téves rögzítésen alapulnak,** így ezeket csak egyes vizsgálatok (pl. egy ajánlattevő nyertes ajánlatainak kiugró értékei) esetén, kézi ellenőrzést követően vettük figyelembe. 879 szerződés nem lépte át az összeghatárt, így a figyelembe vett rekordok száma 209.587-re csökkent;
- Az utolsó szűrést az adatkinyerés és az adatelemzés megelőző öt naptári évre – 2020–2024. évekre – korlátozása jelentette. Ezzel a korlátozással összesen 89.229 szerződés adatait elemeztük. Ezek összesített értéke 32.597,5 milliárd forint volt.

Ez a szerződésszám és összeg tartalmazza a keretmegállapodásra irányuló eljárások (KM1) adatait is. Ezeket nem számítva 85.126 szerződés 19.303,8 milliárd forintos összege képezte a vizsgálat tárgyát.

Besorolási, elemzési megfontolások

Az egyes szerződések naptári éves besorolásának alapja a szerződés megkötéséről szóló tájékoztató hirdetmény naptári éve. Amennyiben ez az információ az adatbázisban nem szerepelt, akkor a szerződés megkötésének éve az irányadó.

Az ajánlattételi lehetőség és az odaítélés vonatkozásában is **egy szerződés képez egy elkülönített alapegységet**, így az egyes szerződések szintjén vizsgáltuk alapértelmezésben az adatokat¹⁶.

Az adatbázisban szereplő (többnyire „EKR”, vagy „KBE” karaktersorral kezdődő) eljárásazonosító az eljárásrész számával együtt sem határozza meg egyértelműen a konkrét szerződést. Egyes eljárásokhoz, vagy – ritkábban, többnyire keretmegállapodáson alapuló eljárás esetén – eljárásrészekhez is több ajánlattételi lehetőség, így több önálló szerződés kapcsolódhat. A munkafolyamatban az egyes szerződéseket a letöltött adatbázis egyes rekordjaihoz illesztett sorszámmal azonosítottuk. Ezen a módon elkülöníthetők a keretmegállapodások megkötésére vonatkozó szerződések (KM1) adatai az eredménytájékoztató adatbázison belül. A megkötött keretmegállapodások alapján az eljárás második részében – versenyújranyitás, közvetlen megrendelés, vagy írásbeli konzultáció formájában – lezajlott közbeszerzési eljárások (KM2) az eljárás azonosító kódja alapján szűrhetők ki.

A kinyert adatok nagyságrendje, és az adatbázisban szereplő egyes eljárások egyedi dokumentumvizsgálata nyilvánvalóvá teszik, hogy **a keretmegállapodás alapján, az**

¹⁵ Ennek oka, hogy az átváltás során több esetben irreális forintösszeg adódott, és a rögzítés pontatlanságát az egyedi eredménytájékoztatók – szűrőpróba-szerűen vizsgált – tartalma is megerősítette. A pontos és hibásan kitöltött adatok elkülönítésére további információ nem állt rendelkezésre.

¹⁶ Az EKR eredménytájékoztató adatbázisának 1-1 rekordja is 1-1 megkötött szerződés – vagy a szerződés megkötésére irányuló sikertelen folyamat – adatait tartalmazza.

eljárás második részében megkötött szerződések (KM2) adatait az adatbázis csak részlegesen tartalmazza. A hiány nagyságrendjének megállapítása csak a különböző forrásból (például központosított közbeszerző szervezetektől) származó adatok további átfogó elemzése révén válhat lehetségessé.

Az adatbázis a közbeszerzés tárgyát képező áruk, szolgáltatások, építési beruházások CPV kódját is tartalmazza, a „Fő CPV-kód(ok)” és „További CPV-kódok” oszlopokban. Ezek közül az elemzés során csak a CPV főcsoportot vettük figyelembe (melyet a CPV kód első két számjegye határoz meg). Amennyiben az adott szerződés vonatkozásában ez a módszer nem eredményezett egyértelmű besorolást, az elemezhetőség érdekében meg kellett határozni a szerződéshez kapcsolódó elsődleges CPV főcsoportot. Az alkalmazott módszertan szerint ilyenkor a többi főcsoport közül az került kiválasztásra, melyhez a legnagyobb (egyértelműen azonosítható) szerződéses összeg tartozik (a 2020–2024. években, összességében).

Az előkészítő iratok adattartalmát is figyelembe véve a szerződések igen magas – 2024. évet tekintve 85,8%-os – arányában rendelkezésre áll becsültérték-információ¹⁷.

A további elemzések vonatkozásában megemlítjük még a következőket is:

- Az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzések adatainak meghatározásához az eredménytájékoztató adatbázis „A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos” oszlopában szereplő „Igen” feltételt vettük figyelembe, mint szűrőfeltételt.
- A szerződésszám, illetve a szerződésösszeg területi megoszlásának bemutatása az eredménytájékoztató adatbázisban található NUTS kódokra épült. Az elemzés során csak azokat a szerződéseket vettük figyelembe, amelyek esetében a magyarországi vármegye egyértelműen azonosítható volt¹⁸.
- Az egyes cégek vesztes és nyertes pályázatszámának meghatározásakor a kiindulópontot a Hatóság kérésére a felelős kormányzati szervek által rendelkezésre bocsátott, az egyes eljárásrészék ajánlattevőit tartalmazó adatbázis jelentette. Amennyiben ez lehetséges volt, a nyerteseket tartalmazó (szabadon letölthető), illetve ezen ajánlattevői adatbázis összekapcsolásával különítettük el a nyertes, illetve vesztes ajánlattevőket. Amennyiben a két adatbázis összekapcsolása – az eljárásrész értékének eltérő szerkezete miatt – nem volt lehetséges, akkor az ajánlattevői adatbázisban nyertesként megjelölt céget tekintettük az eljárás nyertesének. E két módszer a nem keretmegállapodásra irányuló eljárásrészek csaknem 90 %-a esetén lehetővé tette a nyertes és vesztes ajánlattevők azonosítását.

A további módszertani megfontolásainkat az egyes koncentrációs mutatókhoz kapcsolódóan fogjuk ismertetni.

¹⁷ A becsültérték-adatokat nem lehetett teljeskörűen vizsgálni a rögzítés részleges hiánya miatt, továbbá kizártuk az olyan adatokat, ahol az eljárásrész kódjának formája eltért az eredménytájékoztató adatbázisból kinyerhetőtől, valamint a nem értelmezhető kiugró értékeket.

¹⁸ Amennyiben a teljesítés helyeként több megye is azonosítható volt, valamennyit figyelembe vettük, a szerződés arányos (három NUTS kód esetén tehát egyharmados) részét rendelve ezekhez.

2.4.3 Javaslatok az elemzés pontosságának fejlesztéséhez

Annak érdekében, hogy a hazai közbeszerzési piac adatainak elemzése pontosabb, realisztikusabb és átláthatóbb legyen, a Hatóság a nyilvántartási rendszerben a következő változásokat javasolja:

1. Az egyes közbeszerzési eljárások fontos adatai a nyilvánosan közreadott eredménytájékoztató dokumentumokban szerepelnek. Összesítésük, elemzésük mégis csak részben lehetséges, mivel az adatok egy része adatbázis-formátumban nem, csak pdf formátumban érhető el, így egyszerű eszközökkel nem nyerhető ki.

Bár a 2023. október 25-étől működtetett eForms rendszerben jóval több információ szerepel, ezek csak a bevezetést követő időszak eljárásainak egy részére – uniós eljárásrend szerint lebonyolítottak – terjednek ki. Így számos esetben az európai uniós forrást tartalmazó eljárásokra sem vonatkozik az előírás. (Ezekre számos esetben nem terjed ki az uniós eljárásrend kötelezettsége.) Emiatt a Hatóság a 2023. évről szóló Integritásjelentésében javasolta, hogy az eForms adattartalom a jövőben valamennyi eljárásra terjedjen ki. A Kormány válaszában egyetértett a javaslattal, és intézkedésként jelölte meg a források rendelkezésre állása esetén az EKR vonatkozó fejlesztését. Ez ugyanakkor 2025. május végéig még nem valósult meg.

Javasoljuk ezért, hogy 2026. január 1-től a szabadon letölthető eredménytájékoztató adatbázis tartalmazza a következő, EKR-ben elérhető információt is:

- az eljárás(rész) ajánlattevőiről, illetve egyéb közreműködőiről (kapacitásnyújtó szervezet, alvállalkozó) rendelkezésre álló adatok, kiemelten fontos lenne a név, cím, konzorciumi indulás, ajánlattételi összeg;
- külön oszlopban az egyes eljárások becsült értékére vonatkozó, az előkészítő iratban fellelhető adatok.

A Kormány fejlesztési terveivel összhangban változatlanul javasoljuk 2026. évtől kezdődően az eForms adattartalom kiterjesztését valamennyi eljárásra, így az ajánlatkérők egységes szerkezetben biztosíthatnák a jövőben induló eljárások korábbiánál pontosabb és megbízhatóbb adattartalmát.

A keretmegállapodásokhoz kapcsolódó eljárások adatai nagyrészt ugyan megtalálhatók az EKR felületén, de az adatrögzítés részben hiányos. Számos kontraktus esetén teljesen hiányzik az információ, egyes keretmegállapodásokhoz kapcsolódó eljárások adatai pedig – a rendelkezésünkre álló információk alapján – részlegesen rögzítettek az EKR felületén.

A keretmegállapodáson alapuló eljárások (KM2) esetén indokolt annak külön oszlopban feltüntetése, hogy a szállítási-szerződés melyik keretmegállapodáshoz kapcsolódik. (Keretmegállapodási eljárás(rész) kódja.) A Hatóság a 2023. évről szóló Integritásjelentésében már javasolta ennek a KM2 eljárások átláthatóságát nagymértékben elősegítő fejlesztésnek a megvalósítását. A Kormány válaszában jelezte, hogy az (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet (eForms rendelet) nem biztosít lehetőséget ilyen tartalom beépítésére az eForms rendszerbe. Ezt figyelembe véve javasoljuk 2026. január 1-jétől annak előírását, hogy az eredménytájékoztató hirdetmény „Eljárás tárgya” oszlopában a KM2 eljárás előzményét jelentő keretmegállapodás EKR azonosítója kötelezően kerüljön feltüntetésre.

A keretmegállapodás alapján lefolytatott eljárás adatainak rögzítése az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő feladata. Az eljárások nyilvánosságának érvényesítése érdekében szükséges az előírás végrehajtásának következetes betartatása. Ennek érdekében indokolt jogszabálmódosítás kezdeményezése, illetve megfelelő utasítási és ellenőrzési eszközök alkalmazása is.

Jelenleg **nem elérhető** a keretmegállapodás alapján indított eljárások szerződéses árának legfontosabb összetevői, a **közbeszerzés tárgyát képező termékek, szolgáltatások egységára és mennyisége**. Így **nem lehetséges** az egyik legfontosabb központosított közbeszerzési cél, az **árhatékonyság vizsgálata**, elemzése. Javasoljuk, hogy az eredménytájékoztató adatbázis külön oszlopában jelenjenek meg a keretmegállapodáson alapuló egyes eljárások mennyiségi és egységár adatai. Az árhatékonyság-vizsgálat kiemelt fontossága miatt célszerű, hogy az intézkedés a keretmegállapodás alapján korábban lefolytatott eljárásokra is kiterjedjen, és 2026. január 1-jétől kezdődően a teljeskörű információ megjelenjen az eredménytájékoztató adatbázisban.

Számos esetben előfordul, hogy a **keretmegállapodási időszak lejárta után a szerződés meghosszabbításra kerül**. Erről az EKR felületén **nem jelenik meg információ**, tehát nem válik nyilvánossá a keretmegállapodás ismételt hatálya, illetve a szerződéses összeg ismételt rendelkezésre állása. Javasoljuk annak biztosítását, hogy az erre vonatkozó információ az EKR-ben rögzítésre kerüljön, és a vonatkozó információ a korábbi eljárásokra is kiterjedően 2025. végéig – az azt követően induló eljárásokra folyamatosan – kerüljön rögzítésre és legyen elérhető az EKR eredménytájékoztató adatbázisában.

A nyertesek és ajánlattevők adatainak azonosítása érdekében 2025. októberétől **javasoljuk ellenőrizni az adószámok technikai megfelelőségét**. Megfelelő szinkronizációval biztosítani lehetne, hogy a gazdasági szereplők pontos (cégjegyzékben szereplő) neve kerüljön az EKR-be. A Hatóság 2023. évről szóló Integritásjelentésben megfogalmazott ezen tartalmú javaslataival a Kormány nem értett egyet. Ennek okaként általános alapelvként fogalmazta meg az eredménytájékoztató hirdetmények adattartalmának változatlan megjelenését az ezeket tartalmazó adatbázisban. A Hatóság álláspontja szerint az adatok pontossága és elemezhetősége indokoltá teszi a pontatlanul beírt adatok javítását lehetővé tevő megoldás kialakítását.

A közös ajánlattevők szerződéskötéskor tervezett, valamint a szerződés teljesítését követő tényleges részesedési értékének pontos és teljes körű ismerete a kapcsolódó folyamatok áttekintésének alapvető feltétele. Ezek nélkül az egyescégek tényleges közbeszerzési szerződésállománya nem határozható meg és nem elemezhető. A vonatkozó adatok ajánlatkérői közzététele jogszabályi előírás, de a gyakorlatban használható adatokat nem eredményez. **Javasoljuk ezért annak haladéktalan felülvizsgálatát, hogyan biztosítható a szerződésösszeg konzorciumi tagok közötti megosztását előíró jogszabályi rendelkezés – 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 8. § d) pont – következetes érvényesítése.** Ennek alapján az EKR-ben rögzíteni kell a szerződéses ellenszolgáltatásból az egyes konzorciumi tagok részesedését azzal, hogy a szerződések teljesítéséhez kapcsolódóan rögzítendő adatok körében a végleges adatokat kell megadni. A gyakorlatban azonban az adat-rögzítés pontatlan és hiányos, így érdemi elemzésre nem használható. Az egyes konzorciumi tagok részesedését így jelen elemzésünkben egyenlő arányban vettük figyelembe (pl. 4 nyertes esetén 4*25%-ban).

A 2023. évről szóló Integritásjelentésben szereplő megegyező tartalmú javaslattal a **Kormány részben egyetértett, de intézkedést nem tartott szükségesnek**. Álláspontjuk szerint a téves adat rögzítése, vagy a rögzítés elmaradása közbeszerzési jogsértésnek tekinthető. Ennek **megállapítása és a jogkövetkezmények alkalmazása a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre**. Az Integritás Hatóság álláspontja, hogy a jogszabályi előírás nyilvánvaló működésképtelensége egyedi jogorvoslati eljárások révén nem orvosolható. Ehhez az előírás betartásának fokozott ellenőrzése és további eszközök (például jogkövetkezmények kilátásba helyezése) lennének szükségesek.

2.5 A közbeszerzési piac legfontosabb statisztikai adatai

Ahogy az a korábbi alfejezetben szereplő módszertani leírásban részletesen ismertetésre került, összeállításunkban az alapvető piaci mutatószámokat elsősorban az EKR nyilvános eredménytájékoztató adatbázisának feldolgozásával képeztük¹⁹.

A keretmegállapodások figyelembevétele a közbeszerzési adatok feldolgozása során

A közbeszerzési eljárások egy része nem közvetlenül árubeszerzésre, vagy szolgáltatás megrendelésre irányul. A keretmegállapodásra irányuló eljárás jövőbeni kontraktusokat alapoz meg. A keretmegállapodás adott időszakra vonatkozik, előre nehezen tervezhető összesített beszerzési igények kezelésére szolgál. Az ajánlatkérő(k) egy, vagy több nyertes ajánlattevőjével megkötött szerződése (keretmegállapodása) rögzíti a kontraktus időtartamát, és további lényeges feltételeit (pl. ellenszolgáltatás, előírányzott mennyiség), amelyek a kapcsolódó a jövőbeni beszerzéseknél érvényesíteni kell.

A keretmegállapodás alapján az ajánlatkérő jogosult előre meghatározott szabályok szerint szerződéseket kötni konkrét beszerzési igényei megvalósítására. A tényleges beszerzést az ajánlatkérő a keretmegállapodásban foglaltak alapján közvetlen megrendeléssel, írásbeli konzultációt követő szerződéskötés útján, a verseny újranyitásával, vagy ezek kombinációjával valósítja meg. A keretmegállapodásos eljárás deklarált célja – a potenciális nyertesek előzetes kiválasztása révén – a gyorsaság és hatékonyság biztosítása.

A keretmegállapodás alapján megvalósuló közbeszerzési eljárás tehát kétlépcsős. A KM1 rövidítéssel jelölt első lépcsőben történik a potenciális szállítók kiválasztása és a jövőbeni megrendelések lényeges feltételeinek meghatározása. Tényleges teljesítésre (áruszállításra, szolgáltatásra, illetve pénzbeli ellentételezésre) a KM1 fázisban még nem kerül sor.

A KM2 rövidítéssel jelölt második lépcsőben kerül sor a tényleges közbeszerzésre, tehát az áruszállításra, vagy szolgáltatásra, valamint ennek pénzbeli ellenszolgáltatására.

Az összeállításban ismertetett kimutatások legnagyobb része a tényleges teljesítésre (ezek számára, összegére, vagy egyéb paramétereire) fókuszál. Ezek tehát a KM1 eljárások adatait nem tartalmazzák, amit külön nem jelzünk a táblázatokban. Tartalmazzák viszont a KM2 eljárásoknak, valamint az előzetesen megkötött keretmegállapodáshoz nem kapcsolódó árubeszerzési, vagy szolgáltatásmegrendelési szerződéseknek az adatait. (Természetesen a táblázatokban jelzett további feltételekkel.)

Az alapvető statisztikai mutatók (pl. eljárások száma, szerződések összege, termékcsoportok, nem nyitott eljárások) esetén a KM1 eljárások adatait is közöljük. Ezt a tartalmat minden esetben külön, egyértelműen feltüntetjük a táblázatokban.

Az adatbázis egyebek mellett tartalmazza a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásokat is (KM1). Ezek számát és szerződéses összegeit a következőkben elkülönítve mutatjuk be, vagy – külön megjegyzés hiányában – nem vesszük figyelembe. Ezek az összegek ugyanis nem tényleges, hanem csak potenciális szállítói megrendeléseket jelentenek. Tényleges pénzügyi műveleteket a keretmegállapodások alapján megkötött közbeszerzési szerződések (KM2) alapoznak meg, versenyújranyitás, közvetlen megrendelés, vagy írásbeli konzultáció révén, amelyek részét képezik az elemzésnek külön megjegyzés hiányában.

Az eredmények meghatározásakor a már ismertetett módszertani megfontolásokat alkalmazzuk.

¹⁹ A jelentésben közölt mutatók kismértékben eltérnek a Közbeszerzési Hatóság gyorsjelentéseiben közölt – némileg eltérő információs bázisra és módszertanra épülő – statisztikai adatoktól.

- A közbeszerzések számát három szinten határoztuk meg:
- az „eredményes eljárások száma” azt mutatja, hány – eltérő azonosítószámú – eljárás eredménye került az adott időszakban kihirdetésre. Függetlenül attól, hogy egy közbeszerzési eljárás keretében több – egyedi – ajánlattételi felhívás kerül kibocsátásra, így több szerződés megkötésére kerül sor;
 - az „eljárásrészek száma” figyelembe veszi, hogy egy eljáráshoz több – az EKR adatbázisban külön azonosítóval jelölt – eljárásrész is tartozhat;
 - a „szerződések száma” értékének meghatározásakor az egy eljárásrészen belül megkötött különböző szerződések is figyelembevételre kerülnek. Elsősorban a keretmegállapodások (KM1) alapján kötött szerződések (KM2) esetén fordul elő, hogy azonosan jelölt eljárásrészhez több külön szerződés tartozik.

A Hatóság tapasztalatai, illetve egybehangzó szakértői információk szerint az EKR adatbázis nem tekinthető teljesnek. Elsősorban a KM2 eljárások esetén fordulhat elő, hogy az ajánlatkérők nem regisztrálják a folyamat adatait, így ezek az adatbázisba nem kerülnek be, és a Közbeszerzési Értesítőben sem jelennek meg. Ezen kimaradó szerződések nagyságrendjére elsősorban a központi beszerző szervek keretmegállapodási adatai biztosíthatnak információt.

Közbeszerzési eljárások, szerződések száma, összege

A közbeszerzési eljárások száma a megelőző öt évben a következők szerint alakult²⁰:

I. táblázat

A közbeszerzési eljárások és szerződések számának alakulása a teljes közbeszerzési piacon (2020–2024.)

Eredménytájékoztató hirdetmény éve	Az eljárás keretmegállapodás megkötésére irányul?	Eljárások száma (db)	Eljárásrészek száma (db)	Szerződések száma (db)
2020	Igen (KM1)	255	699	699
	Nem	7,222	15,460	16,483
2021	Igen (KM1)	327	683	683
	Nem	7,642	15,618	17,528
2022	Igen (KM1)	314	795	795
	Nem	7,531	15,562	17,315
2023	Igen (KM1)	337	885	890
	Nem	7,301	15,919	17,857
2024	Igen (KM1)	363	1,030	1,036
	Nem	6,801	14,286	15,943

A táblázat a teljes közbeszerzési piac eljárásainak 2020–2024. évben kihirdetett számát tartalmazza, elkülönítve a keretmegállapodások (KM1), illetve az árubeszerzési- vagy szolgáltatásmegrendelésre irányuló szerződéseinek mennyiségi adatait. A táblázatban a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a szerződések, a számos esetben több szerződést magában foglaló eljárások, illetve eljárásrészek számát is feltüntettük. A KM1 eljárások száma és részaránya az utóbbi pár évben folyamatosan emelkedett, amihez az eljárásrészek és szerződések számának emelkedése is társul.

A táblázat jól mutatja, hogy a KM1 szerződések száma az utóbbi három évben folyamatosan emelkedett. A nem keretmegállapodásra irányuló szerződések esetén viszont ilyen tendencia nem mutatható ki, sőt 2024-ben az előző évhez képest 10,7 %-kal kevesebb szerződést kötöttek. A mérséklődés az eljárásrészek és szerződések számában is tetten érhető.

²⁰ Az adatok forrását az EKR eredménytájékoztató adatbázis jelenti, előzetes – a módszertanban részletesen ismertetett, többek között a nem forintban kötött szerződések elhagyásával járó – szűrést követően. A táblázat így nem tartalmazza a nem forintban kötött, illetve 1000 forint alatti szerződések adatait. A táblázat értékei a 2023. évről szóló Integritásjelentésben ismertetettéktől – visszamenőleges hatályú adatkorrekciók és a lekérdezés módszertani fejlesztése miatt – eltérhetnek.

Közbeszerzési szerződések adatai keretmegállapodásra irányultság és EU forrás szempontjaiból

A szerződések együttes összegét, valamint a részben, vagy egészben európai uniós forrásból finanszírozott szerződések elmúlt öt évi adatait mutatja be a következő táblázat.

2. táblázat A közbeszerzési piac főbb adatai keretmegállapodásra irányultság és EU forrás tartalom szempontjaival (2020–2024.)

Hirdetmény éve	Keretmegállapodásra irányul?	Szerződések száma (db)	Ebből: EU forrást tartalmazóak		Szerződések összege (md Ft)	Ebből: EU forrást tartalmazóak	
			száma (db)	aránya		összege (md Ft)	aránya
2020	Igen (KMI)	699	59	8.4%	1,463.8	513.2	35.1%
	Nem	16,483	4,647	28.2%	3,284.4	907.2	27.6%
2021	Igen (KMI)	683	68	10.0%	3,400.2	1,872.3	55.1%
	Nem	17,528	4,166	23.8%	4,436.2	1,352.6	30.5%
2022	Igen (KMI)	795	64	8.1%	1,744.2	1,022.3	58.6%
	Nem	17,315	4,432	25.6%	4,718.0	1,761.0	37.3%
2023	Igen (KMI)	890	74	8.3%	3,466.6	459.7	13.3%
	Nem	17,857	5,023	28.1%	3,124.8	1,092.9	35.0%
2024	Igen (KMI)	1,036	168	16.2%	3,218.8	1,471.6	45.7%
	Nem	15,943	3,029	19.0%	3,740.4	884.9	23.7%

A táblázat a közbeszerzési piac főbb adatait mutatja be 2020 és 2024 között. A keretmegállapodások (KMI eljárások) száma 2024-re jelentősen növekedett, az európai uniós forrást tartalmazó szerződések aránya is megduplázódott 2023-hoz képest. A szerződéses összegek európai uniós forrástartalma a KMI eljárások esetében 2024-ben (45,7%) magasabb, mint a nem KMI eljárásoké (23,7%), a keretmegállapodások uniós finanszírozási arányának 2023-hoz képest látható jelentős (3,4-szeres) növekedése miatt.

A szerződések számát illetően az európai uniós forrást tartalmazó szerződések tendenciája megegyezik a teljes közbeszerzési piac esetén megfigyelttel: a keretmegállapodásra irányuló eljárások száma az elmúlt három évben fokozatosan emelkedik. Az európai uniós forrástartalmú szerződések részipiacát vizsgálva azonban kiemelkedő a 2024. évi növekedés, mely a szerződésszámot illetően több mint kétszeres, a szerződésösszeg vonatkozásában pedig több mint háromszoros. Ennek legfontosabb tényezője az IT szolgáltatások keretmegállapodási számának és összegének 2024. évi emelkedése. Ez a szerződésszámot tekintve 7-szeres (2-ről 14-re) emelkedés, összeget tekintve pedig 10,6-szeres, 2024. évet tekintve kiemelkedő 1.001 milliárd forintos kiadással.

A keretmegállapodások között nagyobb arányú az európai uniós forrással érintett szerződés, a szerződéses összegek EU forrástartalma a KMI eljárások esetében 2024-ben 45,7%, a nem KMI eljárások esetén pedig 23,7%. A teljes közbeszerzési piacon a nem keretmegállapodásra irányuló eljárások szerződésösszege a szerződésszám 10,7%-os mérséklődése ellenére is 19,7%-kal emelkedett. Ez néhány kiemelkedő összegű – európai uniós forrást nem tartalmazó – építési beruházás 2024. évi közbeszerzési eredményére vezethető vissza. Ezek közül a legfontosabbak a mohácsi Duna-híd és kapcsolódó úthálózat, valamint az M49 gyorsforgalmi út Ökörítőfülpös és Csenger – országhatár – közötti szakaszának kivitelezése. (295, illetve 142 milliárd forintos közbeszerzések, a nyertes pályázó mindkét esetben a Duna Aszfalt Zrt.). Ilyen ellentétes irányú mozgás az európai uniós forrást tartalmazó (nem keretmegállapodásra irányuló) közbeszerzések piacát ugyan nem jellemzi, de az európai uniós forrás tartalmú közbeszerzési szerződések átlagos értéke is jelentősen emelkedett 2024. évben: a szerződésszám 2024. évi 40%-os visszaesése mellett a szerződésösszeg csupán 19,2%-kal mérséklődött.

Konzorciumi szerződések

A koncentrációelemzés eredményei szempontjából kiemelten fontos az a tény, hogy a nyertes szerződő fél számos esetben nem egy cég, hanem közös ajánlattevők csoportja (konzorcium). A szerződéses összegnek a konzorciumi tagok közötti megosztására vonatkozó megbízható információ nem áll rendelkezésre, ilyen esetben az általánosan alkalmazott módszertan a konzorciumi tagok közötti egyenlő arányú megosztás. A konzorciumi szerződésösszegek arányát a következő táblázat mutatja.

3. táblázat

Konzorciumi szerződések adatai (2020–2024.)

Hirdetmény éve	Keretmegállapodásra irányul?	Szerződések száma (db)	Ebből: konzorciumi szerződések		Szerződések összege (md Ft)	Ebből: konzorciumi szerződések	
			száma (db)	aránya		összege (md Ft)	aránya
2020	Igen (KMI)	699	135	19.3%	1,463.8	954.8	65.2%
	Nem	16,483	1,543	9.4%	3,284.4	928.9	28.3%
2021	Igen (KMI)	683	197	28.8%	3,400.2	2,444.6	71.9%
	Nem	17,528	2,033	11.6%	4,436.2	1,391.8	31.4%
2022	Igen (KMI)	795	170	21.4%	1,744.2	1,423.8	81.6%
	Nem	17,315	1,925	11.1%	4,718.0	1,083.5	23.0%
2023	Igen (KMI)	890	201	22.6%	3,466.6	2,289.8	66.1%
	Nem	17,857	1,505	8.4%	3,124.8	1,002.6	32.1%
2024	Igen (KMI)	1,036	72	6.9%	3,218.8	1,227.5	38.1%
	Nem	15,943	801	5.0%	3,740.4	545.7	14.6%

A táblázat a konzorciumi szerződések alakulását mutatja be a közbeszerzési eljárások során a 2020 és 2024 közötti időszakra vonatkozóan. A konzorciumi szerződések aránya a KMI eljárásoknál továbbra is magas (38,1%-os arány), ami arra utal, hogy bár a konzorciumi szerződések száma csökkent, átlagos összegük jelentősen magasabb azokhoz a szerződésekhez képest, ahol egy nyertes volt.

A konzorciumi szerződések öt éves tendenciáját vizsgálva feltűnő a 2024. évi visszaesés. A KMI eljárások számát tekintve 22,6%-ról 6,9%-ra, a szerződésösszeg tekintetében pedig 66,1%-ról 38,1%-ra mérséklődött a konzorciumi szerződések arányszáma. A nem keretmegállapodásra irányuló szerződésszám részaránya 8,4%-ról 5,0%-ra, a szerződésösszegé pedig 32,1%-ról 14,6%-ra mérséklődött a tavalyi évben.

Ezen adatokat vizsgálva figyelemre méltó, hogy a keretmegállapodásra irányuló konzorciumi szerződések 6,9 %-os részarányához kapcsolódik a szerződésösszegnek a mérséklődő, de továbbra is kifejezetten magas, 38,1%-os részaránya. Ez a konzorciumi keretmegállapodások átlagosnál magasabb összegét jelzi.

Termék- és szolgáltatási főcsoportok szerződésállománya

A következő táblázat azon termék- illetve szolgáltatási főcsoportok főbb adatait mutatja, melyek szerződésállománya 2024. évben a legnagyobb volt (KMI eljárások nélkül). Ezekhez kapcsolódóan az európai uniós forrást tartalmazó szerződések adatai is megjelennek.

4. táblázat

A közbeszerzési szerződések száma és összege a 10 legnagyobb szerződésállománnyal rendelkező termék- és szolgáltatási főcsoportban (CPV); 2024. évben

CPV főcsoport	2024. év			
	Szerződések száma	Ebből: EU forrást tartalmazó szerződések	Szerződések összege (md Ft)	Ebből: EU forrást tartalmazó szerződések összege (md Ft)
(45) Építési munkák	3,979.0	1,838.0	1,239.9	290.4
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	862.0	33.0	409.1	1.7
(60) Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás)	215.0	10.0	373.3	0.1
(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	218.0	79.0	244.6	231.1
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	575.0	156.0	205.6	99.1
(9) Kölaajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások	338.0	0.0	194.9	0.0
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	608.0	27.0	160.5	1.1
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	2,073.0	147.0	114.9	58.4
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútortzat és a szoftvercsomagok kivételével	530.0	126.0	112.6	102.4
(55) Szállodaipari, éttermi és kiskereskedelmi szolgáltatások	53.0	7.0	100.6	1.7

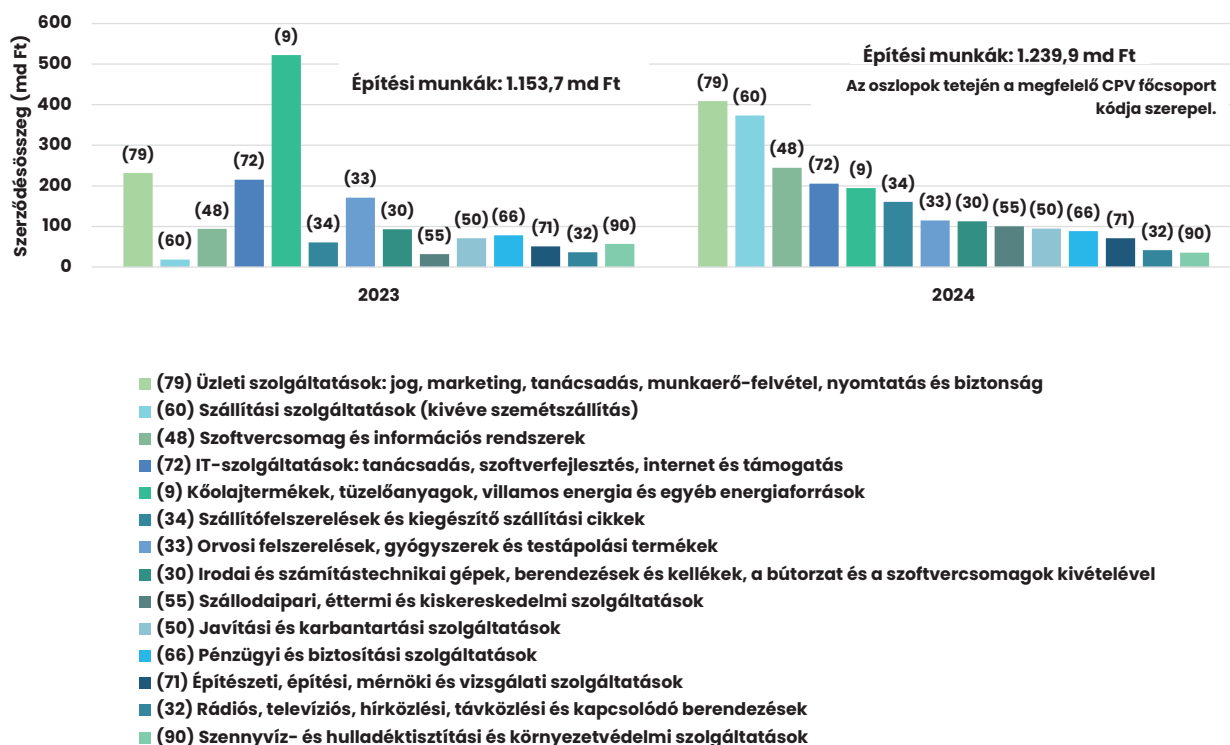
A 4. táblázat a közbeszerzési szerződések számát és összegét mutatja be a 2024-ben legnagyobb szerződésállományú termék- és szolgáltatási főcsoportokban (CPV), külön kiemelve az EU-forrást tartalmazó szerződéseket.

A táblázatban feltűnnek az építési munkák (45-ös CPV főcsoport) kiemelkedő adatai, mind a szerződések száma (3.979 db), mind pedig a szerződésösszeg (1.239,9 milliárd Ft) tekintetében. Ugyanakkor az európai uniós forrást tartalmazó szerződések aránya ebben a CPV főcsoportban viszonylag alacsony (23,4%). Az IT-szolgáltatások és szoftvercsomagok esetében (48-as CPV főcsoport) viszont az európai uniós forrást tartalmazó szerződések aránya igen magas, a szerződésösszeg esetén kiemelkedően (94,5%), az EU digitalizációs céljaival összefüggő forrásbiztosítással összhangban. Az energiaforrások (pl. kőolajtermékek) beszerzése kizárólagosan hazai forrásból történik (9-es CPV főcsoport). Az orvosi felszerelések (33-as CPV főcsoport) beszerzései között viszonylag magas az EU-források aránya (50,8%), míg az üzleti szolgáltatások szinte teljesen hazai finanszírozásúak (79-es CPV főcsoport).

A teljes közbeszerzési piacon legnagyobb szerződésállományt elért CPV főcsoportok adatait teszi összehasonlítvá a következő ábra.

1. ábra

A legnagyobb szerződésállományú 15 CPV főcsoport szerződésösszege, a 2024. évi adatok szerinti csökkenő sorrendben a '(45) Építési munkák' nélkül, 2023–2024

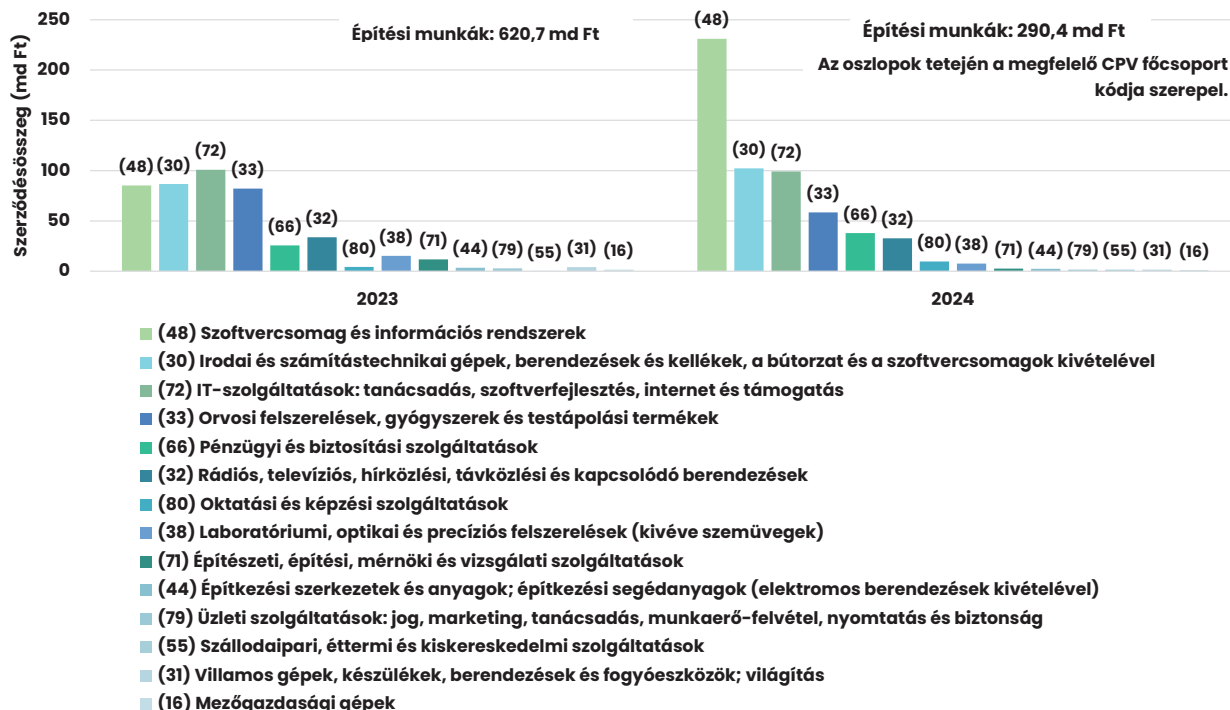


Az ábrán a 15 legnagyobb CPV főcsoport szerződésösszege látható 2023-ban és 2024-ben. A (79) Üzleti szolgáltatások, a (60) Szállítási szolgáltatások és a (48) Szoftvercsomagok és információs rendszerek jelentős növekedést mutatnak 2024-ben.

Az európai uniós forrásokat tartalmazó közbeszerzéseket tekintve legfontosabb CPV főcsoportok szerződésösszegének nagyságrendjét a következő ábra mutatja be.

2. ábra

A legnagyobb EU-forrás tartalmú szerződésállománnyal rendelkező 15 CPV főcsoport szerződésösszege, a 2024. évi adatok szerinti csökkenő sorrendben a '(45) Építési munkák' nélkül, 2023–2024



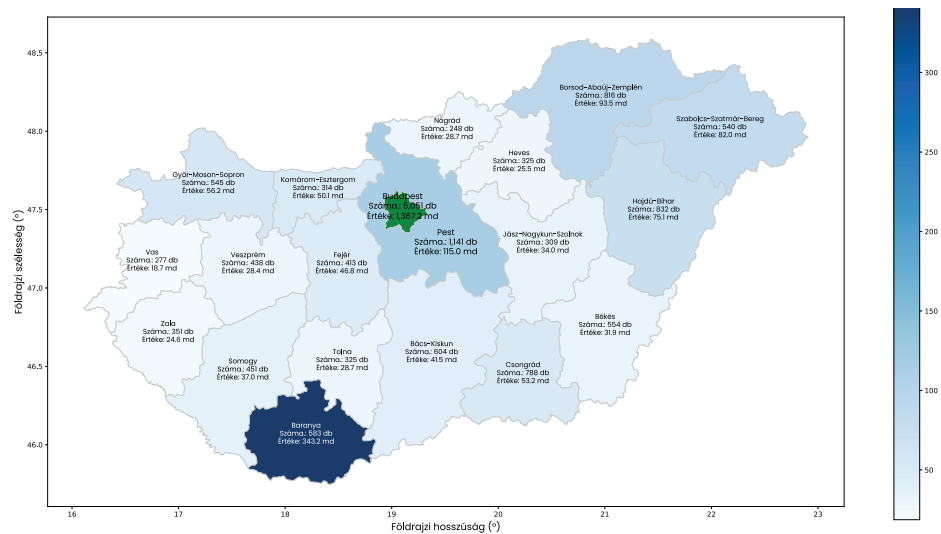
Az ábrán a 15 legnagyobb európai uniós forrás tartalmú szerződésállománnyal rendelkező CPV főcsoport látható 2023-ban és 2024-ben. A (48) Szoftvercsomagok és információs rendszerek növekedése több mint kétszeres, a (72) IT-szolgáltatások továbbra is meghatározó szerepet töltenek be, míg az építési munkák EU-forrásból finanszírozott szerződésállománya több mint 50%-os visszaesést mutat és a (33) Orvosi felszerelések is visszaszorult. A digitalizáció és az informatikai fejlesztések erősödése összhangban van az EU modernizációs és digitális átállási stratégiájával (Digitális Európa Program).

Területi adatok

A közbeszerzési szerződések összegének megvalósítási hely szerinti – vármegyéenkénti – bontását mutatják a következő ábrák. A vármegyei besorolás az ún. NUTS területi nyilvántartási kód alapján. Ennek vármegyei szintű kitöltöttsége sajnos nem teljes, így a besorolás a közbeszerzések egy részére nem terjed ki. A szerződésérték szerint kalkulált adatlefedettségeket a diagramokon feltüntettük.

3. ábra

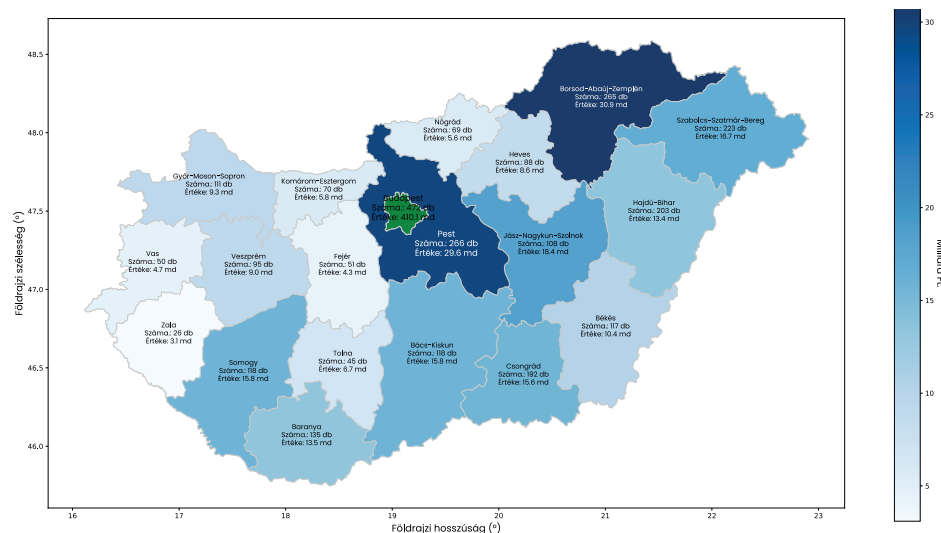
Magyarország vármegyéinek adatai a teljes közbeszerzési piacon 2024-ben,
adatelefedettség: 69.01%



A teljes piac közbeszerzési szerződéseinek összege a megvalósítási hely alapján (bontás vármegyénként)

4. ábra

EU forrást tartalmazó közbeszerzések adatai Magyarország vármegyéiben 2024-ben,
adatelefedettség: 73.16%



Az EU-forrást tartalmazó közbeszerzési szerződések összege a megvalósítási hely alapján (bontás vármegyénként)

A térképdiagramon feltűnő Budapest kiemelkedő szerződésszáma és szerződésértéke. A teljes közbeszerzési piacon még Baranya vármegye szerződésállománya igen magas, amelynek magyarázata a korábban említettek szerint a mohácsi Duna-híd építésével kapcsolatos, kiugró szerződéses összegű közbeszerzési eljárás lefolytatása. Az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzések piacán Pest vármegye és Borsod-Abaúj-Zemplén vármegye szerződéses adatai képviselnek jelentős nagyságrendet. Ennek magyarázata, hogy a 2023. évben is magas szerződésösszeggel jellemezhető területek közül Budapest és e két vármegye átlagos szerződésösszege nőtt jelentősen.

Nem nyitott eljárások

A magyar közbeszerzési szabályrendszer lehetőséget biztosít arra, hogy – meghatározott feltételek teljesülése esetén – az ajánlatkérő választhassa ki a közbeszerzési eljárás ajánlattevőinek körét. Ezeket az eljárásokat tekintjük “nem nyitott” eljárásnak. Mint azt a jelentés másik fejezetében kifejtjük, a „nem nyitott eljárások” szabályrendszere reális megfontoláson alapul, de a gyakorlatban ellentmondásosan működik. A nem nyitott eljárások elmúlt öt évi nagyságrendjét a következő táblázatok mutatják be.

5. táblázat

Nem nyitott eljárások főbb adatai a teljes közbeszerzési piacon (2020–2024.)

Hirdetmény éve	Keretmegállapodásra irányul?	Szerződések száma (db)	Ebből: nem nyitott eljárások		Szerződések összege (md Ft)	Ebből: nem nyitott eljárások	
			száma (db)	aránya		összege (md Ft)	aránya
2020	Igen (KMI)	699	20	2.9%	1,463.8	5.1	0.3%
	Nem	16,483	2,738	16.6%	3,284.4	291.5	8.9%
2021	Igen (KMI)	683	23	3.4%	3,400.2	4.1	0.1%
	Nem	17,528	2,675	15.3%	4,436.2	289.9	6.5%
2022	Igen (KMI)	795	12	1.5%	1,744.2	2.4	0.1%
	Nem	17,315	1,753	10.1%	4,718.0	208.7	4.4%
2023	Igen (KMI)	890	21	2.4%	3,466.6	3.9	0.1%
	Nem	17,857	1,469	8.2%	3,124.8	175.3	5.6%
2024	Igen (KMI)	1,036	24	2.3%	3,218.8	4.4	0.1%
	Nem	15,943	1,289	8.1%	3,740.4	195.5	5.2%

Az 5. táblázat a nem nyitott eljárások főbb adatait mutatja be a közbeszerzési piacon 2020 és 2024 között. A keretmegállapodásoknál (KMI) az ilyen eljárások aránya végig alacsony (2–3%), a nem keretmegállapodások esetében 5 év alatt a felére csökkent (2020-ban 16,6%, 2024-ben 8,1%), éppúgy, ahogy ezek összege (2020-ban 8,9%, 2024-ben 5,2%).

6. táblázat

Nem nyitott eljárások főbb adatai az EU-forrás tartalmú közbeszerzések piacán (2020–2024.)

Hirdetmény éve	Keretmegállapodásra irányul?	Szerződések száma (db)	Ebből: nem nyitott eljárások		Szerződések összege (md Ft)	Ebből: nem nyitott eljárások	
			száma (db)	aránya		összege (md Ft)	aránya
2020	Igen (KMI)	59	–	–	513.2	–	–
	Nem	4,647	1,334	28.7%	907.2	100.7	11.1%
2021	Igen (KMI)	68	2	2.9%	1,872.3	0.1	–
	Nem	4,166	887	21.3%	1,352.6	84.9	6.3%
2022	Igen (KMI)	64	–	–	1,022.3	–	–
	Nem	4,432	23	0.5%	1,761.0	7.4	0.4%
2023	Igen (KMI)	74	–	–	459.7	–	–
	Nem	5,023	8	0.2%	1,092.9	0.9	0.1%
2024	Igen (KMI)	168	–	–	1,471.6	–	–
	Nem	3,029	6	0.2%	884.9	0.4	0.0%

A 6. táblázat a nem nyitott eljárások adatait mutatja be az EU-forrás tartalmú közbeszerzések piacán 2020 és 2024 között. Az EU-forrás tartalmú közbeszerzéseknél egyre inkább előtérbe kerülnek a nyitott eljárások, míg a nem nyitott eljárások szerepe fokozatosan visszaszorult. A nem keretmegállapodások esetében a nem nyitott eljárások aránya 2020-ban kiemelkedően magas volt (28,7%), de ez az arány 2024-re jelentősen csökkent, szinte meg is szűnt (0,2%).

A teljes közbeszerzési piacon a nem nyitott eljárások során megkötött szerződések száma a nem keretmegállapodásra irányuló eljárások esetében egyértelműen csökkenő tendenciát mutat. A keretmegállapodásra irányuló eljárások esetén ez a tendencia nem egyértelmű, de az alacsony szerződésszám miatt ilyen követelmény megfogalmazása nem is tekinthető ésszerűnek.

Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások esetén a nem nyitott eljárások gyakorlata fokozatosan megszűnt 2024-re, a KMI eljárások esetében pedig korábban sem volt számottevő.

2.6 A Koncentrációs index (CI) eredményei

A teljes közbeszerzési piacon kiemelkedő részesedést elért szervezetek szerződésössze-gének részarányát a koncentrációs index (CI) mutatja.

A CI mutató az adott számú (például 1, 5 vagy 10) legnagyobb piaci szereplő együttes részesedését mutatja meg (CI1, CI5 vagy CI10). A CI1 tehát a legnagyobb szerződésál-lományt elért piaci szereplő piaci részesedése, a CI5 az öt legnagyobb, a CI10 pedig a tíz legnagyobb. A részesedés képlete: $CIN = \frac{\text{(az N legnagyobb szerződésállományú cég szerződéseinek együttes összege)}}{\text{A teljes szerződésállomány}}$.

A kiemelkedő részesedés oka változatos lehet, az adott szervezet termékstruktúráját és szerződéseinek összetételét tekintve is. (Pl. mélyágazatokban nyert közbeszerzéseket, il-letve kiemelkedő részesedése egy kiemelkedően magas és/vagy több nagyon magas összegű szerződésnek köszönhető-e?)

A teljes közbeszerzési piac, illetve az EU-forrás tartalmú szerződések figyelembevételével kalkulált koncentrációs index tehát több tényező együttes hatását tükrözi. A közbeszer-zési piac koncentrációjának árnyalt megítéléséhez ezért az egyes részpiacok – alapve-tően a termék- és szolgáltatási (CPV) főcsoportok – elkülönített elemzése is szükséges.

A koncentrációs index meghatározása során figyelmen kívül hagytuk azokat az eljárá-sokat, melyek nyertese nem azonosítható. Ezek összegét az egyes cégek szerződésál-lománya (részesedés számlálója) nem tartalmazza és ugyanígy a viszonyítási alap (a nevezőben szereplő teljes szerződésállomány) sem. A nem azonosítható nyertesek 2024. évi közbeszerzési szerződésösszege a teljes összeg 0,2 %-át tette ki. A teljes közbe-szerzési piac legsikeresebb szereplőit a következő táblázat mutatja be.

7. táblázat

Cégek és cégcsoportok CI indikátorai a teljes magyar közbeszerzési piacon, 2023-ban

2023							
Nyertes cég helyezése	Cég megnevezése	Cég szerződés-értékének összege (md Ft)	Cég CI Index*	Cég-csoport sorrend	Cégcsoport tulajdonos**	Cégcsoport szerződés-értékek összege (md Ft)	Cégcsoport CI Index*
1	MVM Next	257.5	8.3 %	1	MVM Next	257.5	8.3 %
	Energiakereskedelmi Zrt.				Energiakereskedelmi Zrt.		
2	MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nrt.	147.3	13.1 %	2	MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.	147.3	13.1 %
3	Colas Út Építőipari Zrt.	104.1	16.5 %	3	Balásy Gyula	133.4	17.4 %
4	MENTO Környezetkultúra Kft.	91.6	19.5 %	4	Colas Út Építőipari Zrt.	104.1	20.8 %
5	HE-DO Útépítő, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	89.1	22.3 %	5	Dobróka László, Dobróka Lászlóné, Dobróka Tamás Mihály	95.1	23.9 %
6	MVM CEEnergy Zrt.	70.0	24.6 %	6	Hercsik István	93.7	26.9 %
7	BAYER CONSTRUCT Építőipari és Szolgáltató Zrt.	66.4	26.8 %	7	MVM CEEnergy Zrt.	70.0	29.2 %
8	Market Építő Zrt.	45.9	28.3 %	8	Sokorai István	66.4	31.4 %
9	New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	39.2	29.5 %	9	Mészáros Lőrinc	47.1	32.9 %
10	LOUNGE DESIGN Szolgáltató Kft.	32.4	30.6 %	10	Garancsi István	46.0	34.4 %

*Halmazott részesedés

**Az oszlop a cégcsoportokon túl a legnagyobb részesedésű - cégcsoportba nem tartozó - cégek adatait is tartalmazza.

8. táblázat

Cégek és cégcsoportok CI indikátorai a teljes magyar közbeszerzési piacon, 2024-ben

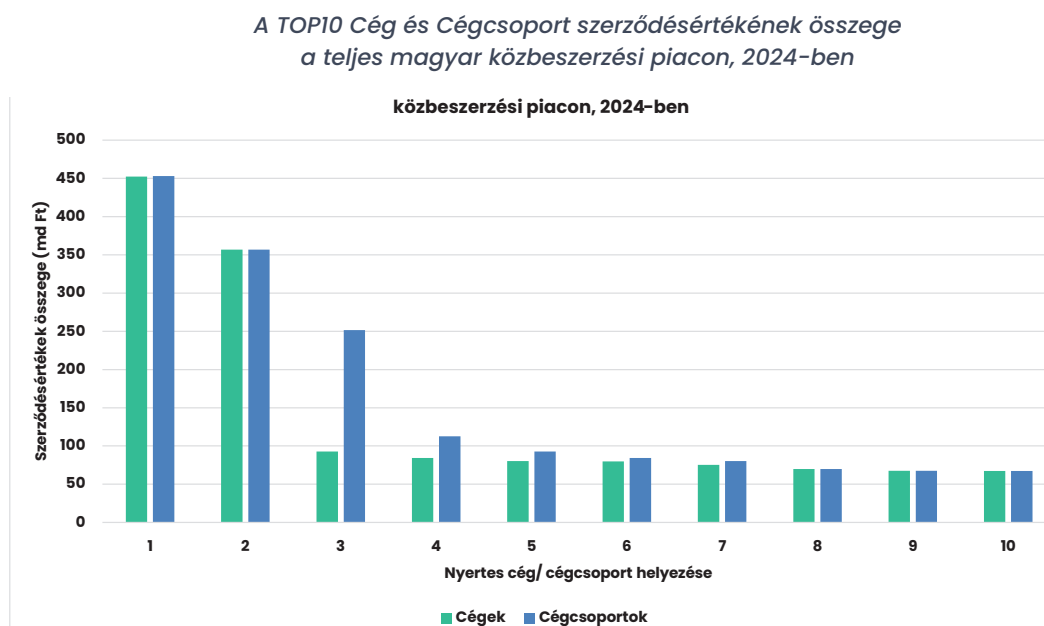
2024							
Nyertes cég helyezése	Cég megnevezése	Cég szerződés-értékének összege (md Ft)	Cég CI Index*	Cég-csoport sorrend	Cégcsoport tulajdonos**	Cégcsoport szerződés-értékek összege (md Ft)	Cégcsoport CI Index*
1	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zrt.	452.3	12.2 %	1	Szűj László	453.0	12.2 %
2	ArrivaBus Kft.	356.9	21.8 %	2	ArrivaBus Kft.	356.9	21.8 %
3	B + N Referencia Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	92.7	24.2 %	3	Balásy Gyula	251.5	28.5 %
4	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	84.4	26.5 %	4	Mészáros Lőrinc	112.5	31.5 %
5	4iG Nyrt.	80.2	28.7 %	5	B + N Referencia Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	92.7	34.0 %
6	New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	79.9	30.8 %	6	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	84.4	36.3 %
7	Lounge Event Kft.	75.4	32.8 %	7	4iG Nyrt.	80.2	38.5 %
8	MVM CEEnergy Zrt.	70.0	34.7 %	8	MVM CEEnergy Zrt.	70.0	40.3 %
9	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	67.5	36.5 %	9	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	67.5	42.2 %
10	Delta Systems Kft.	67.3	38.3 %	10	Delta Systems Kft.	67.3	44.0 %

*Halmazott részesedés

**Az oszlop a cégcsoportokon túl a legnagyobb részesedésű - cégcsoportba nem tartozó - cégek adatait is tartalmazza.

A 7–8. táblázat a 2023–2024-es időszak legnagyobb nyertes cégeit és – a rendelkezésre álló adatok alapján – cégcsoportjait (ez utóbbiak között a cégcsoportba nem besorolható cégeket is) mutatja be a teljes magyar közbeszerzési piacon, a keretmegállapodások nélkül. A két év közötti összevetés jól szemlélteti a piaci erőviszonyok átrendeződését és a legnagyobb szereplők koncentrációjának növekedését, ami a tíz legnagyobb cégcsoport esetén közel tíz százalékpontos növekedést jelent egyetlen év alatt. Több esetben egy tulajdonosi kör több különböző cégen keresztül is jelentős részesedést szerzett a közbeszerzési piacon. A 2024-es adatok szerint a Top 10 nyertes cég CI indexe (halmazott részesedése) 38,3%, míg a hozzájuk tartozó cégcsoportoké 44,0%. Ez rejtett tulajdonosi koncentrációra utal, vagyis a tulajdonosi szintű befolyás nagyobb volt, mint ami a céges adatok alapján látszódná.

5. ábra



Az 5. ábra bemutatja a 10 legnagyobb részesedésű cég, illetve cégcsoport esetén a rejtett tulajdonosi koncentráció kalkulált összegét a teljes közbeszerzési piacon. A kék szín-nel cégcsoportos és a zölddel jelzett céges részesedési összeg különbsége cégcsoport legnagyobbnál kisebb részesedésű tagjainak szerződésállománya. (Tehát hozzáadott értéke a cégcsoportos részesedéshez.)

Cégcsoportok elemzése

Cégcsoportok létrehozása

Az egyes cégcsoportok²¹ tagjainak azokat a cégeket (legalább két céget) tekintjük, amelyekben ugyanaz a magánszemély végső tulajdonosként megjelenik. (Két magánszemélyt akkor tekintünk azonosnak, ha megegyezik a nevük, adószámuk, születési évük és az anyjuk neve is.) Egy céget csak egy cégcsoportba soroltunk, ha egy cégnek több mint egy magánszemély végső tulajdonosa van, akkor a céget abba a cégcsoportba soroljuk be, amelyet „összekapcsoló” magánszemély végső tulajdonosi hányadának becsült alsó határa²² magasabb. Ha – az alsó határértékek egyezősége miatt – ez nem egyértelmű, akkor abba a cégcsoportba soroljuk be az adott céget, amelyik az elmúlt 5 évben nagyobb összeget nyert az EKR eredménytájékoztató alapján.²³

A cégcsoportok nyertes szerződésszámának meghatározásakor az egyes cégek nyertes szerződéseinek számát adjuk össze. Ennek során az átfedéseket kiszűrjük, tehát azokat a szerződéseket is csak egyszeresen vesszük figyelembe, amelyek esetében a cégcsoport egy vagy több tagja is (az általában konzorciumi) nyertesek között van. A cégcsoport szerződésösszege pedig az egyes cégek – több nyertes esetén arányosan meghatározott – szerződéseinek együttes összege.

²¹ A cégcsoportok létrehozásához kizárólag azon cégek végső tulajdonosait vizsgáltuk, akik legalább egyszer megjelentek nyertesként az EKR eredménytájékoztató adatbázisban. A magántőkealapok érdekeltségi körének meghatározásához hasonló módszerrel – és így hasonló korlátokkal – lehetővé vált figyelembe venni a magánszemély közvetett, tehát egy másik cégen keresztüli tulajdonosi részesedését is egy adott cégben.

²² A végső tulajdonosi hányad alapját az elérhető cégalapadatokban szereplő információ képezte. A cégcsoportok kialakítása során a tulajdonosi hányad legkisebb értékére vonatkozó kalkulációt vettük figyelembe.

²³ A „végső tulajdonos” státuszt érdekkörnek tekintettük és így a tulajdonrészrel nem korrigáltuk a szerződésösszeget: ez a megközelítés bizonyos esetekben egy részletes vizsgálat alapján jó közelítést adhat a koncentrációra, más esetekben felülbecslést eredményezhet.

2023-ban a legnagyobb szerződésértéket az MVM Next és a MOL érte el (8,3%-os, illetve 12,2%-os részesedéssel), míg 2024-ben már a Duna Aszfalt és az ArrivaBus voltak a listavezetők (12,2% és 21,8%). Emellett néhány cégcsoport tagjai továbbra is meghatározó szereplők maradtak a piacon, több cégen keresztül is. A két év közötti összevetés jól szemlélteti a piaci erőviszonyok átrendeződését és a legnagyobb szereplők koncentrációjának növekedését.

Az európai uniós források részpiacának 2023–2024. években legnagyobb szerződésállományt elért cégeit, cégcsoportjait, valamint a koncentrációs index (CI) értékeit a következő táblázatok mutatják be (9-10. táblázat). Ahol a végső tulajdonos nem volt az elérhető ill. rendelkezésre bocsátott adatbázisok alapján azonosítható, ott szervezetek neve szerepel.

9. táblázat

Cégek és cégcsoportok CI indikátorai az EU forrást tartalmazó közbeszerzési eljárások piacán , 2023-ban

2023							
Nyertes cég helyezése	Cég megnevezése	Cég szerződés-értékének összege (md Ft)	Cég CI Index*	Cég-csoport sorrend	Cégcsoport tulajdonos**	Cégcsoport szerződés-értékek összege (md Ft)	Cégcsoport CI Index*
1	Colas Út Építőipari Zrt.	94.5	8.8 %	1	Colas Út Építőipari Zrt.	94.5	8.8 %
2	MENTO Környezetkultúra Kft.	88.8	17.0 %	2	Hercsik István	89.5	17.1 %
3	HE-DO Útépítő, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	85.7	25.0 %	3	Dobróka László, Dobróka Lászlóné, Dobróka Tamás Mihály	89.4	25.4 %
4	"VATNER" Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	23.4	27.1 %	4	Vati Péter	38.5	28.9 %
5	Mészáros és Mészáros Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	20.8	29.1 %	5	Mészáros Lőrinc	22.2	31.0 %
6	MEDISZER Kórháztechnikai és Kereskedelmi Kft.	15.1	30.5 %	6	MBH Bank Nyrt.	12.8	32.2 %
7	MBH Bank Nyrt.	12.8	31.6 %	7	GRÁNIT Bank Nyrt.	12.8	33.4 %
8	GRÁNIT Bank Nyrt.	12.8	32.8 %	8	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	12.5	34.5 %
9	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	12.5	34.0 %	9	KÖTIVÍEP'B Közép-Tisza Vidéki Vízépítő és Telekommunikációs Kft.	12.0	35.6 %
10	KÖTIVÍEP'B Közép-Tisza Vidéki Vízépítő és Telekommunikációs Kft.	12.0	35.1 %	10	Katona Imre	11.5	36.7 %

*Halmazott részesedés
**Az oszlop a cégcsoportokon túl a legnagyobb részesedésű - cégcsoportba nem tartozó - cégek adatait is tartalmazza.

10. táblázat

Cégek és cégcsoportok CI indikátorai az EU forrást tartalmazó közbeszerzési eljárások piacán , 2024-ben

2024							
Nyertes cég helyezése	Cég megnevezése	Cég szerződés-értékének összege (md Ft)	Cég CI Index*	Cég-csoport sorrend	Cégcsoport tulajdonos**	Cégcsoport szerződés-értékek összege (md Ft)	Cégcsoport CI Index*
1	4iG Nyrt.	66.4	7.5 %	1	4iG Nyrt.	66.4	7.5 %
2	IMG Solution Zrt.	62.9	14.7 %	2	Szentgyörgyi Gábor János	62.9	14.7 %
3	Delta Systems Kft.	61.5	21.7 %	3	Delta Systems Kft.	61.5	21.7 %
4	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	61.4	28.6 %	4	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	61.4	28.6 %
5	ATOS Magyarország Kft.	57.7	35.2 %	5	ATOS Magyarország Kft.	57.7	35.2 %
6	Oracle Hungary Számítástechnikai, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	18.5	37.3 %	6	BRAVO Cégcsoport	20.1	37.5 %
7	EURO ONE Számítástechnikai Zrt.	17.9	39.3 %	7	Oracle Hungary Számítástechnikai, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	18.5	39.6 %
8	SERCO Informatika Kft.	13.7	40.9 %	8	Fauszt Zoltán	14.9	41.2 %
9	DXC Technology Magyarország Kft.	13.5	42.4 %	9	SERCO Informatika Kft.	13.7	42.8 %
10	Sysman Informatikai Zrt.	13.3	43.9 %	10	DXC Technology Magyarország Kft.	13.5	44.3 %

*Halmazott részesedés
**Az oszlop a cégcsoportokon túl a legnagyobb részesedésű - cégcsoportba nem tartozó - cégek adatait is tartalmazza.

A 9-10. táblázat a 2023–2024-es időszak legnagyobb nyerteseit mutatja be az EU forrást tartalmazó közbeszerzési eljárások piacán, a keretmegállapodások nélkül. A legnagyobb 10 cégcsoport kalkulált részesedése (CII0 mutató) közel nyolc százalékponttal növekedett egyetlen év alatt ebben a piaci szegmensben.

A 9-10. táblázat a 2023–2024-es időszak legnagyobb nyertes cégeit és cégcsoportjait mutatja be az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzési eljárások piacán, szintén a keretmegállapodásokra irányuló eljárások nélkül. Mint az a 9. táblázatból látható, 2023-ban a 10 legnagyobb cégcsoport együttes szerződésértéke a teljes piac 36,7%-át tette ki, ez az érték 2024-ben már 44,3%-os volt. A CII0 koncentrációs mutató tehát közel 8ponttal növekedett egyetlen év alatt. 2023-ban a Colas Út Építőipari Zrt. és a MENTO Környezet-kultúra Kft. érték el a legnagyobb szerződésállományt, míg 2024-ben a 4iG Nyrt. és az IMG Solution Zrt. a listavezetők. Emellett néhány tulajdonoshoz tartozó cégcsoport meghatározó szereplő maradt a piacon, több cégen keresztül is.

A 2023-as adatok alapján a Top10 nyertes cégek CII0 indexe 35,1%, míg a hozzájuk tartozó cégcsoportoké 36,7% volt, a 2024. évben 43,9%-ra, illetve 44,3%-ra emelkedtek ezek az értékek. Ez azt mutatja, hogy cégcsoportok figyelembevételével – tehát egy tulajdonoshoz kapcsolódó több cég figyelembevételének hozzáadott értéke – az EU forrást tartalmazó eljárások részpiacán viszonylag kicsi.

A két érték közötti mindössze 1,6 százalékpontos, illetve 0,4 százalékpontos arra utal, hogy 2023–2024. években az Európai Unió forrást tartalmazó eljárások piacán a koncentráció céges szinten közel azonos volt, mint tulajdonosi/cégcsoportos szinten. Ez alacsony szintű rejtett cégcsoportos koncentrációra utal – azaz nem volt jellemző, hogy egy tulajdonosi kör több különböző cégen keresztül dominálta volna a piacot. (Ha a különbség nagyobb lenne, az arra utalna, hogy ugyanazon tulajdonosi körhöz tartozó több cég is jelentős részesedést szerzett, így a valós piaci koncentráció magasabb lenne, mint amit az egyedi cégek alapján látni lehetne.)

Kérdésként merül fel, hogy a legnagyobb részesedést elért cégek közbeszerzési piacon betöltött vezető pozíciója mennyire tekinthető stabilnak. Elmondható-e, hogy a legnagyobb nyertesek „bebetonozott” helyzetben vannak, tehát kiemelkedően magas szerződésállományuk évről-évre a legmagasabbak közé tartozik? Amennyiben egy adott cég több éven keresztül a legsikeresebbek között szerepel, az arra utal, hogy a piaci siker szempontból kulcsfontosságú tényezők tekintetében a többiek fölé nő. Ezt megalapozhatja a cég szakmai felkészültsége, kapacitása, teljesített szolgáltatásainak minősége (referencia), illetve érdekérvényesítő képessége is. Minden esetben további elemzés szükséges annak megállapításához, hogy a kiemelkedő sikeresség mögött állhat-e a kiegyensúlyozott piac követelményeivel összhangban nem álló magatartás.

Megvizsgáltuk a legnagyobb szerződésállományt elért 30 cég „stabilitását” is, ennek eredményeit a következő táblázatok mutatják.

11. táblázat

A legnagyobb nyertesek előfordulási száma a TOP30 listán, a 2020–2024. közötti 5 évben

Előfordulások száma 2020–2024. között (naptári év)	Cégek száma a teljes közbeszerzési piacon	Cégcsoportok száma a teljes közbeszerzési piacon	Cégek száma az EU forrást tartalmazó közbeszerzési piacon	Cégcsoportok száma az EU forrást tartalmazó közbeszerzési piacon
5	3	4	1	1
4	5	3	4	8
3	8	8	8	7
2	19	23	24	26
1	53	48	57	40
Összesen:	88	86	94	82

A 11. táblázat azt mutatja, hogy hány cég, illetve cégcsoport hány évben szerepelt a közbeszerzési TOP30 listán az elmúlt 5 évben (2020–2024).²⁴

²⁴ A módszertani útmutatóban ismertetett szerint a cégcsoportokat bemutató ezúttal is közös magánszemély tulajdonoshoz kapcsolódó cégekből kialakított cégcsoportokat, és egyedi cégeket tartalmaz, átfedések nélkül.

Mint az a táblázatból látható, a legsikeresebb 30 cég, illetve cégcsoport listája nem stabil. A teljes piacon mindössze 3 cég és 4 cégcsoport szerepelt minden évben a TOP30-ban, ami a tartós piaci dominanciára utal. Az EU-s forrást tartalmazó közbeszerzések-nél ez még koncentráltabb: csak 1 cég és 1 cégcsoport tudott mind az 5 évben bekerülni a 30 legnagyobb szerződésállományú cég közé. Figyelemre méltó továbbá, hogy a cégek nagy része (teljes piacon 53, EU-s piacon 57 cég) csak egyszer tudott bejutni a listára, ami a szereplők jelentős fluktuációját mutatja. Emellett az is érdekes, hogy az EU-s piacon több olyan cégcsoport volt, amely 4 évben is jelen tudott lenni (8 darab), szemben a teljes piaci 3-mal, ami erősebb cégcsoportos jelenlétet jelez az EU-s forrásoknál.

Magántőkealapok érdekeltségeinek részesedése

A közbeszerzési piacon bár nem meghatározó, de markáns helyet foglalnak el a magántőkealapok érdekeltségi körébe tartozó intézmények. Ezen jellemzően zártkörű formában működő intézmény a befektetőknek titoktartást tesz lehetővé, így az érdekeltségi körbe tartozó cégek tulajdonosi viszonyainak feltárása nem lehetséges. Bár a magántőkealapok tényleges tulajdonosait az adóhatóság nyilvántartása korábban tartalmazta, ez az információ 2023. évben kikerült a regiszterből. Így a magántőkealapok működésére befolyást gyakorló magánszemélyek köre jelenleg sem befektetői, sem irányítási oldalról, illetve végső haszonélvezői oldalról sem ismerhető meg.²⁵

Magántőkealapok és érdekeltségeik azonosítása

A magántőkealapok érdekeltségi körébe azokat – az EKR eredménytájékoztató adatbázisa szerint nyertes – cégeket soroltuk be, amelyeknek a végső tulajdonosai között megjelenik legalább egy magántőkealap.²⁶

A magántőkealapokhoz kapcsolódó szerződésszámot a tulajdonosi körébe tartozó cégek szerződésszámának összegzésével határozzuk meg. Ebben az esetben is kiszűrjük az átfedéseket, tehát ha egy szerződés nyertesei között a magántőkealap tulajdonosi körébe tartozóan több cég is megjelenik, akkor is csak egyszeresen vesszük figyelembe a kontraktust. A magántőkealapokhoz kapcsolódó szerződésösszegnek pedig az érdekeltségi körbe tartozó cégek – több nyertes esetén arányosan meghatározott – szerződéseinek együttes összegét tekintjük. Az így meghatározott szerződésszámot, illetve szerződésösszeget tekintjük a magántőkealap részesedésének.

A magántőkealap-érdekeltségek közbeszerzési piaci részesedését foglalja össze a következő táblázat.

²⁵ A leírtak részletes kifejtését és átfogó jogi elemzését tartalmazza: Titoktartás mellékhatásokkal; A Magyarországon működő magántőkealapok átláthatósága, Transparency International Magyarország, 2024. Elérhetőség 2025. május 30-án: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2024/09/magantokealapok_web_final.pdf

²⁶ Egy adott cégben végső tulajdonosi részesedéssel rendelkező magántőkealapokat a nevük alapján azonosítottuk, majd a hamis pozitívok szűrését végeztük el, de nem vizsgáltuk a hamis negatív (vagyis nem megtalált) eseteket. Ha egy cég végső tulajdonosai között több magántőkealap is szerepel, akkor azt választottuk ki közülük, amelynek esetében a minimális részesedés (tehát a végső tulajdonosi hányadnak az elérhető céginformációs rendszerben megadott alsó határa, pl. 20–35%-osnak megjelölt részesedés esetén ennek értéke 20%) magasabb. Ez minden esetben – kétszer egyéb megfontolást is alkalmazva – egyértelmű besorolást tett lehetővé.

12. táblázat

A magántőkealapok tulajdonosi érdekeltségébe tartozó cégek közbeszerzési részesedése
2020–2024 között, évente

Teljes közbeszerzési piac						
Hirdetmény éve	Szerződések száma	Ebből: magántőkealap- érdekeltségek	Magántőkealap- érdekeltségek szerződésszám- részaránya (%)	Szerződések összege (md Ft)	Ebből: magántőkealap- érdekeltségek szerződései (md Ft)	Magántőkealap- érdekeltségek szerződésösszeg- részaránya (%)
2020	16,483	530	3.2%	3,284.4	181.7	5.5%
2021	17,528	664	3.8%	4,436.2	217.4	4.9%
2022	17,315	528	3.0%	4,718.0	314.7	6.7%
2023	17,857	472	2.6%	3,124.8	138.6	4.4%
2024	15,943	281	1.8%	3,740.4	199.5	5.3%
Az EU forrást tartalmazó közbeszerzési piac						
Hirdetmény éve	Szerződések száma	Ebből: magántőkealap- érdekeltségek	Magántőkealap- érdekeltségek szerződésszám- részaránya (%)	Szerződések összege (md Ft)	Ebből: magántőkealap- érdekeltségek szerződései (md Ft)	Magántőkealap- érdekeltségek szerződésösszeg- részaránya (%)
2020	4,647	58	1.2%	907.2	78.6	8.7%
2021	4,166	114	2.7%	1,352.6	72.7	5.4%
2022	4,432	197	4.4%	1,761.0	245.1	13.9%
2023	5,023	208	4.1%	1,092.9	72.3	6.6%
2024	3,029	60	2.0%	884.9	82.3	9.3%

A magántőkealapok részesedése a rendelkezésre álló adatok alapján nagyobb az EU-forrást tartalmazó közbeszerzések esetén, mint a teljes közbeszerzési piacon.

Mint az a 12. táblázatból kiolvasható, a magántőkealap-érdekeltségek szerződésösszeg-részaránya a teljes közbeszerzési piacon 5% körül mozgott, 2022. kivételével, amikor megközelítette a 7%-ot. Az EU forrást tartalmazó közbeszerzések esetén a szerződésösszeg-részarány jellemzően magasabb. A 2024. évi érték 9,3%, illetve ezen piaci szegmensben is 2022-ben volt a legmagasabb, 13,9%-os a részarány.

A következő táblázat azokat a magántőkealapokat ismerteti, amelyek érdekeltségei a legnagyobb részesedést érték el 2024. évben.

13. táblázat

A közbeszerzési piacon legnagyobb részesedéssel rendelkező magántőkealapok 2024-ben

Teljes közbeszerzési piac				EU forrást tartalmazó közbeszerzések piaca		
Sorrend	Magántőkealap neve	Szerződések száma	Szerződések összege (md Ft)	Magántőkealap neve	Szerződések száma	Szerződések összege (md Ft)*
1	Ig Com Magántőkealap	82	82.5	Ig Com Magántőkealap	35	66.5
2	Konzum Pe Magántőkealap	11	40.6	Global Alfa Magántőkealap	1	11.8
3	Riverland Magántőkealap	30	33.7	Turigum 2 Magántőke Befektetési Alap	9	2.2
4	Global Alfa Magántőkealap	3	14.9	Prime Peak Magántőkealap	7	0.9
5	Mbh Magántőkealap	14	10.2	Konzum Pe Magántőkealap	2	0.7
6	Progressus Magántőkealap	11	5.3	Riverland Magántőkealap	4	0.2
7	Turigum 2 Magántőke Befektetési Alap	15	3.1	Prime Deal Magántőkealap	1	0.0
8	Status Next Környezetvédelmi Magántőkealap	9	2.5	Status Next Környezetvédelmi Magántőkealap	2	0.0
9	Prime Peak Magántőkealap	13	1.6			
10	Sycamore Buyout Fund I. Magántőkealap	5	1.0			
11	Kék Bolygó Klímavédelmi Magántőkealap	1	0.7			
12	Solva II Magántőkealap	5	0.7			
13	Atlas Magántőkealap	12	0.6			
14	Aventurin Magántőkealap	2	0.6			
15	Portfolion Zöld Magántőkealap	19	0.5			

* A 0 érték a szerződésösszeg a kerekítési szabályok szerint 0,1 milliárd forint alatt marad.

A 2024. évben a legnagyobb részesedést elérő magántőkealapok a rendelkezésre álló adatok alapján.

Ahogy a 13. táblázatban is látható, a listavezető magántőkealapok érdekeltségei több tízmilliárd forintos szerződésállományt értek el 2024-ben a teljes közbeszerzési piacon. A listavezető „lg COM Magántőkealap” érdekeltségei esetén a szerződések számának ki-sebb, de a szerződésösszeg döntő, 80,6%-os része az EU forrást tartalmazó közbeszerzé-sek piacán valósult meg.

A következő táblázatban termék- és szolgáltatási (CPV) főcsoportonként is bemutatjuk a magántőkealap-érdekeltségek részesedését.

14. táblázat

Magántőkealap-érdekeltségek részesedése a közbeszerzési piac egyes termék- és szolgáltatási főcsoportjaiban, 2024-ben, szerződésösszeg szerint

Teljes közbeszerzési piac						
CPV Főcsoport	Szerződések száma	Ebből magántőkealap-érdekeltségek	Magántőkealap-érdekeltségek szerződésösszeg-részaránya (%)	Szerződések összege (md Ft)	Ebből: magántőkealap-érdekeltségek szerződésai (md Ft)*	Magántőkealap-érdekeltségek szerződésösszeg-részaránya (%)
(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	218	13	6.0%	244.6	48.2	19.7%
(45) Építési munkák	3,979	18	0.5%	1239.9	41.4	3.3%
(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások	630	25	4.0%	94.5	40.8	43.2%
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	575	55	9.6%	205.6	18.8	9.1%
(66) Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások	181	2	1.1%	88.7	14.8	16.7%
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések	140	18	12.9%	41.6	11.4	27.4%
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bűtorzat és a szoftvercsomagok kivételével	530	16	3.0%	112.6	8.9	7.9%
(65) Közművek, közhasznú szolgáltatások	32	2	6.3%	6.7	3.7	56.0%
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	608	21	3.5%	160.5	3.5	2.2%
(90) Szennyvíz- és hulladékisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások	584	11	1.9%	35.2	2.6	7.3%
(9) Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiatáforások	338	9	2.7%	194.9	1.4	0.7%
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	2,073	5	0.2%	114.9	1.0	0.8%
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	493	10	2.0%	70.9	0.8	1.2%
(64) Postai és távközlési szolgáltatások	30	8	26.7%	4.8	0.8	16.8%
(15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek	1,010	46	4.6%	26.2	0.5	2.1%
(90) Szállítási szolgáltatások (kivéve szemétszállítás)	215	8	3.7%	373.3	0.5	0.1%
(70) Ingatlanokkal kapcsolatos szolgáltatások	5	1	20.0%	0.8	0.1	18.5%
(38) Laboratórium, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)	522	1	0.2%	19.0	0.1	0.3%
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	862	2	0.2%	409.1	0.0	0.0%
(85) Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások	43	1	2.3%	11.2	0.0	0.2%
(51) Beszerelési szolgáltatások (kivéve szoftverek)	27	1	3.7%	1.5	0.0	1.6%
(39) Bűtorok (beleértve irodai bűtorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítóttermékek	429	7	1.6%	7.5	0.0	0.2%
(63) Szállítást támogató és kiegészítő szolgáltatások; utazási irodai szolgáltatások	24	1	4.2%	4.6	0.0	0.1%
EU forrást tartalmazó eljárások piaca						
CPV Főcsoport	Szerződések száma	Ebből magántőkealap-érdekeltségek	Magántőkealap-érdekeltségek szerződésösszeg-részaránya (%)	Szerződések összege (md Ft)	Ebből: magántőkealap-érdekeltségek szerződésai (md Ft)*	Magántőkealap-érdekeltségek szerződésösszeg-részaránya (%)
(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	79	9	11.4%	231.1	46.9	20.3%
(66) Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások	2	1	50.0%	37.9	11.8	31.2%
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bűtorzat és a szoftvercsomagok kivételével	126	13	10.3%	102.4	8.9	8.7%
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések	75	13	17.3%	32.7	8.5	25.9%
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	156	15	9.6%	99.1	5.4	5.4%
(45) Építési munkák	1,838	2	0.1%	290.4	0.7	0.3%
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	27	3	11.1%	1.1	0.1	12.7%
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	92	1	1.1%	2.6	0.0	1.4%
(90) Szennyvíz- és hulladékisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások	9	3	33.3%	0.3	0.0	8.6%

* A 0 érték a szerződésösszeg a kerekítési szabályok szerint 0,1 milliárd forint alatt maradt.

A 2024. évben a legnagyobb részesedést elérő magántőkealapok termék- és szolgálta-tási (CPV) főcsoportonként a rendelkezésre álló adatok alapján.

Az eredmények alapján (14. táblázat) a teljes közbeszerzési piacon az (50) Javítási és karbantartási szolgáltatások (43,2%), a (32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések (27,4%), valamint a (65) Közművek, közhasznú szolgálta-tások (56,0%) esetén legnagyobb a magántőkealap-érdekeltségek szerződésösszeg rész-aránya 2024-ben. Az európai uniós forrást tartalmazó 2024. évi eljárások esetén a (48) Szoftvercsomag és információs rendszerek (20,3%), a (66) Pénzügyi és biztosítási szolgál-tatások (31,2%), valamint a (32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó be-rendezések (25,9%) főcsoportokban jutnak a legnagyobb szerephez a magántőke-ala-pok tulajdonosi körébe tartozó cégek.

2.7 Termékcsoportok összehasonlító koncentráció-elemzése (HHI)

2.7.1 A Herfindahl–Hirschmann index (HHI) bemutatása

A közbeszerzési piac nem egységes és nem homogén, hiszen sokféle feladat megoldását foglalja magában, sokféle termék- és szolgáltatási körrel és eltérő színvonalú árszegmensekkel. A közbeszerzési piac összetettségét tovább fokozzák az ország egyes területeinek, illetve az eljárási szabályrendszernek a sajátosságai, valamint a piac szereplőinek struktúrája, kapcsolatrendszere.

A magyar közbeszerzések eredménytájékoztató-adatbázisa valójában tehát nem egy, hanem sok piac együttes adatait mutatja. Bár a teljes piac vizsgálata is hordoz értékes információt, igazán hasznosnak a jól lehatárolt részpiacok mutatószámait tekinthetők. A Hatóság 2024. évről szóló jelentésében a piaci szegmensek vizsgálatakor a termék kategóriákat (CPV főcsoportok) veszi alapul.

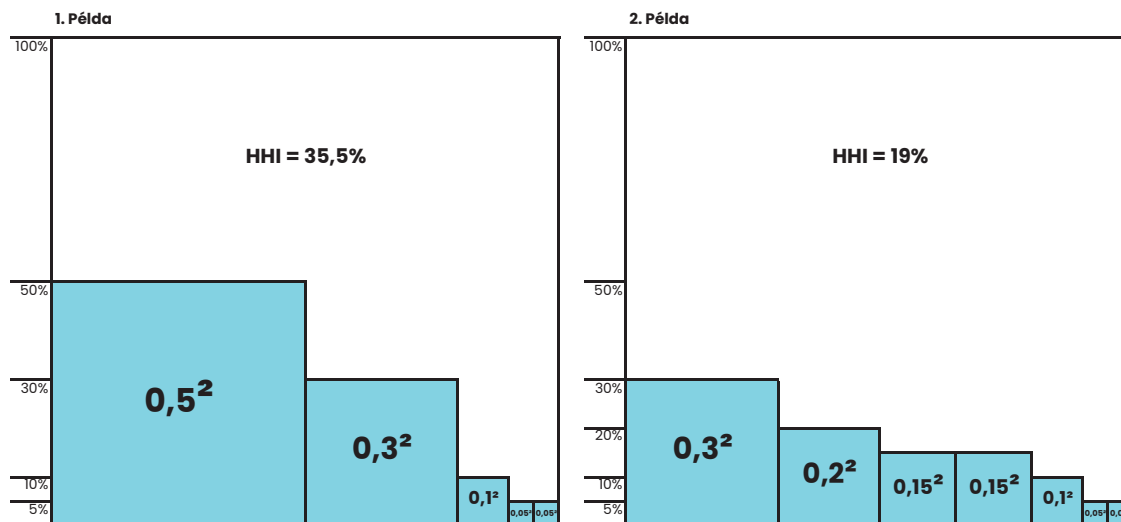
A közbeszerzési piac, illetve egyes szegmensei teljeskörű vizsgálatának a legelterjedtebb koncentrációs mutatója a Herfindahl–Hirschmann index (HHI)²⁷.

A Herfindahl–Hirschman index (HHI) értékének meghatározása

Az egyes piaci szereplők szerződésösszeg szerinti százalékos részesedéseinek négyzetösszegeit összeadva megkapjuk a korrigálatlan HHI index értékét. Az 1. példa szerint a piaci szereplők száma 5, részesedésük: 50%, 30%, 10%, 5%, 5%. Ezt az esetet a baloldali ábra szemlélteti. (6.ábra)

6. ábra

HHI példák



²⁷ A HHI index értékének megadásakor több konvenciót használnak. Gyakori a 0 és 1 közötti ill. 'pontként' 0 és 10.000 pont közötti értékek megadása. Az alfejezetben a tavalyi éves elemző integritásjelentéshez hasonlóan a 0 és 1 közötti értékeket százalékos értékeként adjuk meg. Minden esetben a HHI index ún. normalizált változatát használjuk, mely az egyes részpiacok eltérő piacszerelő-száma esetén is összehasonlítható koncentrációs értéket biztosít.

Az egység oldalú (tehát 1 hosszúságú és szélességű) négyzet alapját felosztjuk a részesedések szerint, és mindegyik részesedéshez egy kis négyzetet helyezünk. Ekkor a „kis kék négyzetek” területeinek összege fogja kiadni a keresett HHI értéket. Az 1. példában:

$$\text{HHI} = 0,5^2 + 0,3^2 + 0,1^2 + 0,05^2 + 0,05^2 = 0,355 = \mathbf{35,5\%}.$$

Tehát, a részesedésekhez kapcsolódó, kék kitöltéssel jelölt kisebb négyzetek együttes területe a teljes egységnégyzet 35,5%-át teszi ki. Ha egy céghez tartozna a részpiac teljes szerződésállománya, akkor részesedése a teljes egységnégyzetet kitöltené, tehát a HHI értéke 1 (100%) lenne (monopólium).

A 2. Példában jelettek szerint a nagyobb (50%-os, 30%-os) részesedések helyett kisebb négyzetek jelennek meg (30% és 20%, valamint 15% és 15%), így a részesedések négyzetösszege értelemszerűen jóval kisebb. (Ugyanolyan együttes szélesség mellett jóval kisebb a négyzetek magassága.) Ez esetben a HHI értéke:

$$\text{HHI} = 0,3^2 + 0,2^2 + 0,15^2 + 0,15^2 + 0,10^2 + 0,05^2 + 0,05^2 = 0,19 = \mathbf{19\%}.$$

Könnyen belátható, hogy adott számú piaci szereplő esetén minél egyenletesebb a részesedésük, annál kisebb lesz a kapott négyzetek együttes területe.

A jelentésben a mutató normalizált értéket használjuk, HHI indexként, ugyanezen a néven. Ennek számítási módja:

$$\text{HHI_norm} = \frac{\text{HHI} - \frac{1}{n}}{1 - \frac{1}{n}},$$

ahol n a piacon megjelenő szereplők száma.

A normalizált forma legnagyobb előnye, hogy 0 és 1 közötti értéket vehet fel (beleértve az intervallum határait is), így ezt alkalmazva a különböző piacok koncentrációs értéke összehasonlítható.

Megjegyezzük, hogy ha n értéke nagy (legalább 30), akkor (lényegében függetlenül a részesedési arányoktól) $\text{HHI} \sim \text{HHI_norm}$, vagyis a korrigálásnak csak a kevés szereplős piacokon van jelentős hatása.

Az 1. Példában $\text{HHI} = 0,355$, és $n = 5$, amiből

$$\text{HHI_norm} = \frac{0,355 - \frac{1}{5}}{1 - \frac{1}{5}} = 0,19375 = \mathbf{19,375\%}$$

adódik, ami jelentős visszaesés, de a megoszlást korrekten értékelő és az n különböző értékei esetén is összehasonlítható.

A 2. Példában $\text{HHI} = 0,19$, és $n = 7$, amiből

$$\text{HHI_norm} = \frac{0,19 - \frac{1}{7}}{1 - \frac{1}{7}} = 0,055 = \mathbf{5,5\%}$$

adódik, tehát a normalizált index már nem mutat koncentrációt.

A HHI számszerűsítések – mind a céghez tartozó szerződésállomány, mind a részesedés viszonyítási alapjának kalkulációjakor – csak azokat a szerződéseket vettük figyelembe, amelynek nyertese azonosítható.

2.7.2 Termék- és szolgáltatási (CPV) főcsoportok koncentrációja

A teljes közbeszerzési piac, vagy annak EU forrást tartalmazó része, vagy akár az árszegmensek (decilisek) szerint meghatározott részpiacok egészének koncentrációja (akár HHI-vel, akár más mutatóval mérve) általában alacsony. Ennek oka, hogy ezekben az esetekben valójában több – jelentősen eltérő tulajdonságú – részpiac együttes koncentrációjáról van szó. Valamennyi termék- és szolgáltatási kör együttesét vizsgálva pedig az egyes területek kiugró értékeinek hatása már kevésbé számottevő.

A termék- és szolgáltatási főcsoportok részpiacai esetében viszont már egymással versengő szereplők feltételezhetők, így az adott részpiac egészének koncentrációja reális információ. Egyes CPV főcsoportok esetén jelentős koncentráció is kimutatható, illetve a koncentráció eltérései is értelmezhetők.

A következő táblázat azon termékfőcsoportok 2023. és 2024. évi HHI indexét ismerteti, amelyek kimagasló, legalább 40%-os HHI értéke oligopol piac, vagy monopólium kialakulására utal. A 15-16. táblázatok tartalmazzák a teljes közbeszerzési piac, valamint az európai uniós forrást tartalmazó eljárások részpiacának kiugró HHI értékeit.

15. táblázat

Termék- és szolgáltatási piacok koncentrációja 2023–2024-ben, 40% feletti HHI értékek

CPV főcsoport	TELJES KÖZBESZERZÉSI PIAC									
	2023					2024				
	Nyertesek száma	Szerződések száma*	Szerződések összege (md Ft)**	Szerződés-összeg HHI	Cég-csoportok száma	Szerződés-összeg HHI cégcsoport szinten	Nyertesek száma	Szerződések száma*	Szerződések összege (md Ft)**	Szerződés-összeg HHI
(14) Bányászat, alapfémek és kapcsolódó termékek	6	18	0.6	55.4 %	6	55.4 %	10	16	0.7	52.6 %
(41) Összegyűjtött és tisztított víz	1	1	0.3	100.0 %	1	100.0 %	1	1	0	100.0 %
(60) Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás)	83	289	18.3	4.8 %	82	4.8 %	67	215	373.3	91.3 %
(64) Postai és távközlési szolgáltatások	10	41	15.8	48.7 %	10	48.7 %	8	30	4.8	12.8 %
(73) Kutatási és fejlesztési szolgáltatások és kapcsolódó tanácsadói szolgáltatások	3	6	0.5	73.3 %	3	73.3 %	0	0	0	0.0 %
(75) Közigazgatási, honvédelmi és társadalombiztosítási szolgáltatások	1	1	0.1	100.0 %	1	100.0 %	3	3	0.3	8.1 %
(76) Olaj- és gáziparral kapcsolatos szolgáltatások	8	134	8.4	61.7 %	8	61.7 %	11	178	11	49.4 %
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	274	829	230.9	8.9 %	262	33.2 %	218	849	407.5	14.7 %
(98) Egyéb közösségi, szociális és személyi szolgáltatások	34	58	4.3	14.3 %	33	14.3 %	53	95	28.6	65.0 %

Legalább 40%-os HHI értékű termék-, illetve szolgáltatási főcsoportok a teljes közbeszerzési piacon a rendelkezésre álló adatok alapján.

A 15. táblázatban jól nyomon követhető, hogy a teljes közbeszerzési piac kiugró értékei általában a szabályozott termékkörökhöz, ágazatokhoz kapcsolódnak. Ezek esetében a piacra lépés jellemzően jogszabályi feltételekhez kötött, így a piaci szereplők száma kevés. Előfordulhat azonban, hogy egy adott részpiacon kereslet csak elvétve jelenik meg, ezért alacsony a nyertesek és a cégek száma. Jellemzően ilyen a (41) Összegyűjtött és tisztított víz, de a biztonsági tendereket tartalmazó (75) Közigazgatási, honvédelmi és társadalombiztosítási szolgáltatások CPV főcsoport is. Ide sorolható a (73) Kutatási és fejlesztési szolgáltatások és kapcsolódó tanácsadói szolgáltatások is, ahol állami tulajdonú megrendelők igényei határozzák meg a piac nagyságrendjét.

Egyes ágazatokban azonban jóval magasabb nyertes- és szerződésszám mellett is előfordul kiugró HHI érték. Legfőképpen a (60) Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás), valamint a (79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság sorolható ide, melyek esetében a 2024. évi HHI érték kiemelkedő. Az utóbbi esetében ez csak cégcsoport szinten látható, ahol kommunikációs közbeszerzéseket domináló cégeket (New Land Media Kft, Lounge Design Kft, Lounge Event Kft) közös tulajdonos személye köti össze.

16. táblázat

Termék- és szolgáltatási piacok koncentrációja 2023–2024-ben, 40% feletti HHI értékek

EU FORRÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK												
CPV főcsoport	2023						2024					
	Nyertesek száma	Szerződések száma*	Szerződések összege (md Ft)**	Szerződésösszeg HHI	Cégcsoportok száma	Szerződésösszeg HHI cégcsoport szinten	Nyertesek száma	Szerződések száma*	Szerződések összege (md Ft)**	Szerződésösszeg HHI	Cégcsoportok száma	Szerződésösszeg HHI cégcsoport szinten
(3) Növénytermesztési, állattenyésztési, halászati, erdészeti és kapcsolódó termékek	6	7	0.1	131 %	6	131 %	1	4	0	100.0 %	1	100.0 %
(16) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek	0	0	0	0.0 %	0	0.0 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(18) Ruházat, lábbeli, bőröndök és utazótáskák és kiegészítők	7	8	0.1	31 %	7	31 %	1	1	0.1	100.0 %	1	100.0 %
(31) Villamos gépek, készülékek, berendezések és fogyasztóeszközök; világítás	10	17	3.9	25.5 %	10	25.5 %	4	4	1.5	85.9 %	4	85.9 %
(35) Biztonsági, tűzoltó, rendőrségi és védelmi felszerelések	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(43) Bányászati, kőfejtő és építőipari gépek	10	13	0.2	5.4 %	10	5.4 %	1	1	0.1	100.0 %	1	100.0 %
(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások	1	1	0.1	100.0 %	1	100.0 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(55) Szállodalapari, éttermi és kiskereskedelmi szolgáltatások	2	3	0.4	85.0 %	2	85.0 %	4	7	1.7	98.0 %	4	98.0 %
(63) Szállítást támogató és kiegészítő szolgáltatások; utazási irodai szolgáltatások	1	1	0.1	100.0 %	1	100.0 %	0	0	0	0.0 %	0	0.0 %
(64) Postai és távközlési szolgáltatások	3	10	0.9	68.8 %	3	68.8 %	1	2	0	100.0 %	1	100.0 %
(65) Kőzművek, közhasznú szolgáltatások	0	0	0	0.0 %	0	0.0 %	1	20	0	100.0 %	1	100.0 %
(75) Közigazgatási, honvédelmi és társadalombiztosítási szolgáltatások	1	1	0.1	100.0 %	1	100.0 %	0	0	0	0.0 %	0	0.0 %
(80) Oktatási és képzési szolgáltatások	16	28	4.3	13.6 %	15	26.1 %	6	6	9.6	98.4 %	6	98.4 %
(85) Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások	4	10	0.2	7.5 %	4	7.5 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(92) Szolgáltatások a pihenés, kultúra és sport területén	5	5	0.7	69.3 %	5	69.3 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(98) Egyéb közösségi, szociális és személyi szolgáltatások	0	0	0	0.0 %	0	0.0 %	1	1	0.2	100.0 %	1	100.0 %

Legalább 40%-os HHI értékű termék-, illetve szolgáltatási főcsoportok az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzések piacán a rendelkezésre álló adatok alapján.

Az EU forrást tartalmazó közbeszerzések esetén jellemzően kevés szereplős, kis számú és alacsony együttes összegű szerződésállománnyal jellemezhető ágazatokban fordul elő kiemelkedő koncentráció. Kivételt képez ez alól a (80) Oktatási és képzési szolgáltatások CPV főcsoport, 2024-ben pedig 9,6 milliárd forintos szerződésállományával. Ebből 2024-ben egy nyertes (ELMS Informatikai Zrt.) „Kéziratok kidolgozása és tananyagok fejlesztése” tárgyú, 9,5 milliárd forint összegű szerződése miatt látható a kiemelkedő koncentráció. (16. táblázat)

A termék-és szolgáltatási főcsoportok részletes HHI adatait, ennek részeként az elmúlt 5 év idősoros adatait is a Mellékletben mutatjuk be.

2.8 A közbeszerzési eljárások szereplőinek részvételi mutatószámai

A 2024. évben 3.740 milliárd forintos közbeszerzési piac kiegyensúlyozottságát az eljárások változatossága, a szállítói verseny, valamint az eltérő szállítói profilok hivatottak biztosítani. A piaci viszonyok érvényesülését azonban nemcsak a koncentrációs jelenségek, hanem – az eljárásokban kifejezetten ellenérdekelt, illetve versengő szerepkörben résztvevő – intézmények, cégek versenykorlátozó együttműködése is veszélyeztetheti. A versenykorlátozó együttműködés jellemzően ajánlattevők, illetve ajánlatkérő és ajánlattevő tevő szervezetek között mutatható ki.

A jogellenes kooperáció mindkét formája az ellenérdekeltség megszűnését, ezzel a piaci árverseny/alacsonyabb ár igényének eliminálását jelenti. Mindez összességében magasabb közbeszerzési árakhoz, így társadalmi veszteséghez vezet.

A szereplők közbeszerzési koncentrációja az ellenérdekeltek együttműködési lehetőségére is utalhat, azonban ezt számos más tényező is eredményezheti. (Pl. mindkét viszonylatban a jogszabályi előírásokból vagy a piaci tapasztalatból adódóan kevés kvalifikált cég piaci jelenléte is koncentrációt eredményezhet.) Ezáltal az eljárások szereplőinek körében

kimutatható koncentráció önmagában még nem utal szabálytalan együttműködésre, hanem inkább tovább vizsgálendő előzetes jelzésnek tekinthető.

A következőkben a közbeszerzési eljárások koncentrációs folyamatainak az alábbi megjelenési formáit vizsgáljuk:

- az ajánlatok átlagos száma és megoszlása;
- az ajánlattevő cégek/intézmények nyertes és vesztes ajánlatainak megoszlása;
- azonos nyertes és vesztes szervezetek kiugró számú, vagy szerződésösszegű párhuzamos ajánlattétele, a nyertes és vesztes szerep „fordított” szituációinak előfordulása;
- ajánlatkérő – nyertes szervezetpárok, előfordulásainak kiugró értéke, magas kitettségi (pl. sok közbeszerzési eljárásban sikeres nyertes ajánlatai döntő részben ugyanazon ajánlatkérőhöz kapcsolódnak) adatai.

A nyertes ajánlattevők adatait tartalmazó – nyilvánosan is elérhető – EKR eredménytájékoztató adatbázis és a Hatóság kérésére rendelkezésre bocsátott ajánlattevői adatbázis (mely egyben a „vesztesek” információforrása is) szerkezete némileg eltérő. Így a megkötött szerződések mintegy 90%-ában volt lehetséges a nyertes és vesztes ajánlattevők eljárásokhoz párosítása. Így ezen fejezetben a bemutatott eredmények kismértékben eltérhetnek a korábbiaktól.

2.8.1 Az ajánlatok számának alakulása

Az ajánlatkérők számának 2023. és 2024. évi megoszlását tartalmazza a következő táblázat. (17. táblázat) Ezúttal is külön feltüntetjük a teljes közbeszerzési piac, valamint az európai uniós forrásokat tartalmazó közbeszerzések részpiacára vonatkozó adatokat.²⁸

²⁸ A táblázatban szereplő értékek eltérhetnek más szervezetek által publikált értékektől a 4.2. fejezetben részletesen bemutatott Hatóság által alkalmazott eltérő módszertan miatt.

17. táblázat

Az ajánlattevők számának megoszlása a teljes és Európai Unió forrást tartalmazó közbeszerzési eljárások esetén (2023–2024.)

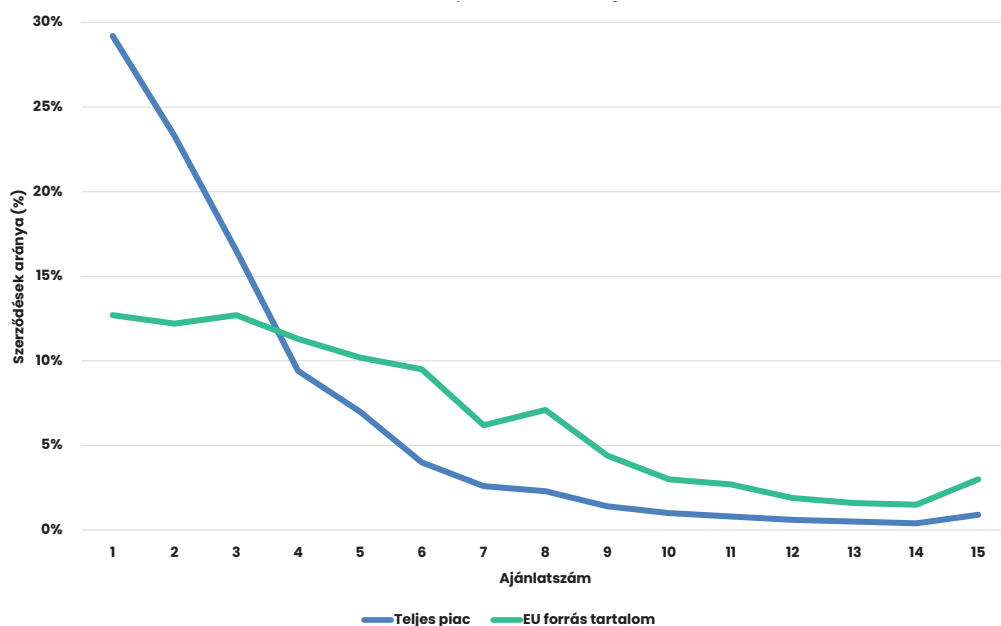
Ajánlattevők száma	2023. év				2024. év			
	Szerződések		EU		Szerződések		EU	
	száma	aránya	száma	aránya	száma	aránya	száma	aránya
1	5,335.0	29.9%	297.0	5.9%	4,653.0	29.2%	386.0	12.7%
2	3,916.0	21.9%	891.0	17.7%	3,720.0	23.3%	371.0	12.2%
3	2,676.0	15.0%	761.0	15.2%	2,624.0	16.5%	385.0	12.7%
4	1,749.0	9.8%	625.0	12.4%	1,505.0	9.4%	342.0	11.3%
5	1,542.0	8.6%	795.0	15.8%	1,110.0	7.0%	310.0	10.2%
6	687.0	3.8%	369.0	7.3%	644.0	4.0%	287.0	9.5%
7	484.0	2.7%	289.0	5.8%	412.0	2.6%	188.0	6.2%
8	578.0	3.2%	433.0	8.6%	361.0	2.3%	214.0	7.1%
9	241.0	1.3%	135.0	2.7%	224.0	1.4%	132.0	4.4%
10	169.0	0.9%	114.0	2.3%	162.0	1.0%	90.0	3.0%
11	159.0	0.9%	112.0	2.2%	135.0	0.8%	83.0	2.7%
12	72.0	0.4%	50.0	1.0%	102.0	0.6%	58.0	1.9%
13	66.0	0.4%	39.0	0.8%	75.0	0.5%	47.0	1.6%
14	38.0	0.2%	25.0	0.5%	70.0	0.4%	44.0	1.5%
15	145.0	0.8%	88.0	1.8%	140.0	0.9%	92.0	3.0%
Megoszlási séma								
Ajánlattevők átlagos száma:	3.28		4.99		3.25		5.43	

Ajánlattevők száma és az adott számú ajánlatot tevők arányának megoszlása 2023. és 2024. években, a teljes közbeszerzési piacon és a EU forrást tartalmazó eljárások esetén.

A 17. táblázatból egyértelműen kiolvasható, hogy az EU-s forrást tartalmazó eljárások esetén az ajánlattevők átlagos száma magasabb. (2023. évben 1,7; 2024-ben pedig már 2,2 az eltérés.) Az egyajánlatos eljárások aránya az EU forrást tartalmazó szerződéseknél 2023-ról 2024-re emelkedett ugyan – 5,9%-ról 12,7%-ra – de még mindig a teljes közbeszerzési piac arányszáma alatt maradt. Igen kevés, de a teljes közbeszerzési piacon is 30% alatt maradt az egyajánlatos közbeszerzések aránya mindkét évben.

7. ábra

A közbeszerzési ajánlatszámok megoszlása 2024-ben



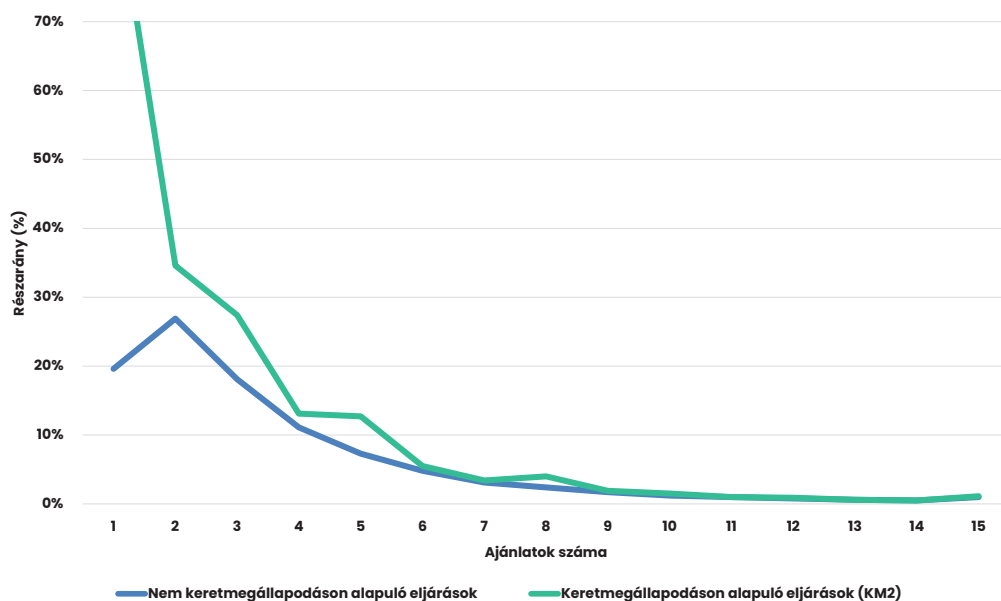
A diagram (7. ábra) jól mutatja a teljes piac és az EU forrást tartalmazó eljárások ajánlattevőszám-megoszlásában fellelhető 2024. évi eltérést.

Az 1-3 ajánlat aránya a teljes közbeszerzési piacon jelentősen magasabb. 4 ajánlattól kezdődően viszont az EU forrástartalmú eljárásoknál mutatható ki mérsékelt magassabb arányszám.

A következő ábra (8. ábra) a 2024. évi eljárások ajánlatszámának (KM2) keretmegállapodás szerinti megoszlását mutatja a teljes közbeszerzési piacon.

8. ábra

A 2024. évi közbeszerzési szerződések megoszlása keretmegállapodásos előzmény szerint



Áru- és szolgáltatásvásárlásra irányuló közbeszerzések ajánlatszám-megoszlása a teljes közbeszerzési piacon keretmegállapodáson alapuló (KM2) és keretmegállapodás-előzmény nélküli eljárások esetén.

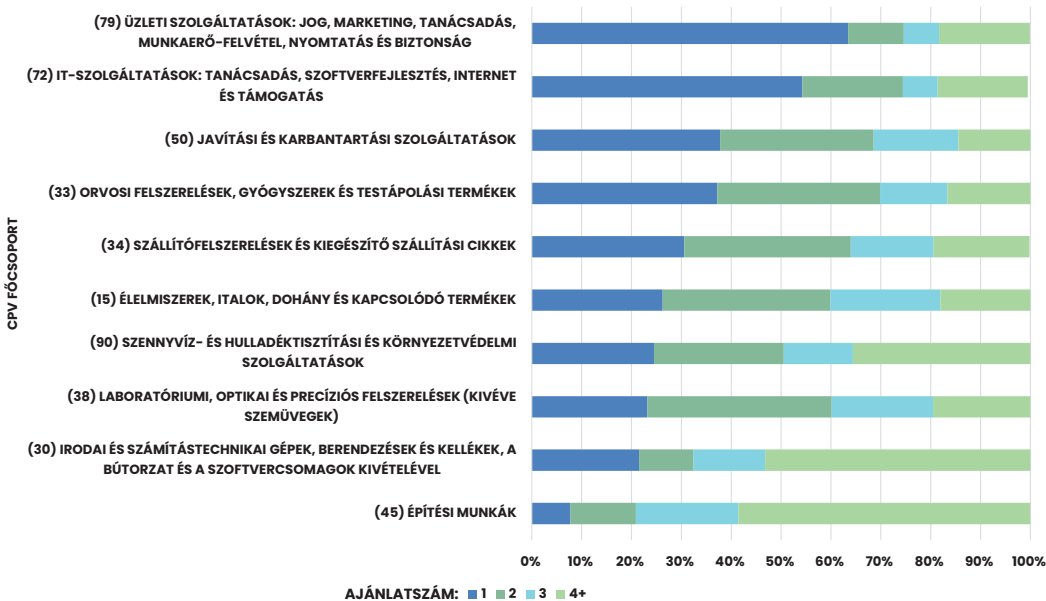
A grafikon a tényleges áruszállítási és szolgáltatási szerződések adatait tartalmazza, aszerint csoportosítva ezeket, hogy a szerződés keretmegállapodáson alapul-e, vagy sem. (A keretmegállapodások (KM1) adatai tehát a grafikonon nem szerepelnek.) A keretmegállapodás alapján indított (KM2) eljárások esetén a legfeljebb 6 ajánlatos eljárások részaránya jól láthatóan, szignifikánsan alacsonyabb. Ennek oka, hogy ezen eljárások esetén ajánlattételi jogosultsággal a keretmegállapodást kötött cégek rendelkeznek. Így a KM2 eljárások figyelembevétele az átlagos ajánlatszámot csökkenti, az egyajánlatos eljárások számát pedig nagymértékben növeli különös tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a Kbt. rendelkezései alapján akár egy ajánlattevővel megkötendő keretmegállapodás (KM1) mellett is dönthet.

Az ajánlatszámokat termékcsoportonként is megvizsgáltuk. A 10 legnagyobb szerződésállományú termékcsoportokat 2024. évben jellemző, a teljes piacra/európai uniós forrásokat tartalmazó közbeszerzésekre kalkulált ajánlatszám-adatokat a következő táblázatok tartalmazzák. (18-19. táblázat)

18. táblázat A teljes közbeszerzési állomány 10 legnagyobb szerződésállományú CPV főcsoportjának ajánlatszám-megoszlása 2024-ben (1-4+ ajánlatos szerződések aránya az összes szerződéshez viszonyítva)

CPV főcsoport	Ajánlatszám			
	1	2	3	4+
(45) Építési munkák	7.77%	13.12%	20.56%	58.55%
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	37.19%	32.66%	13.51%	16.64%
(15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek	26.24%	33.66%	22.08%	18.02%
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	63.46%	11.14%	7.08%	18.20%
(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások	37.78%	30.79%	16.98%	14.43%
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	30.59%	33.39%	16.61%	19.24%
(90) Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások	24.49%	26.03%	13.87%	35.60%
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	54.26%	20.17%	6.96%	18.10%
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bűtorzat és a szoftvercsomagok kivételével	21.51%	10.94%	14.34%	53.21%
(38) Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)	23.18%	36.97%	20.31%	19.53%

9. ábra A 10 legnagyobb szerződésállományú CPV főcsoport ajánlatszámának megoszlása 2024-ben a teljes közbeszerzési állomány tekintetében (1-4+ ajánlatos szerződések aránya az összes szerződéshez viszonyítva)

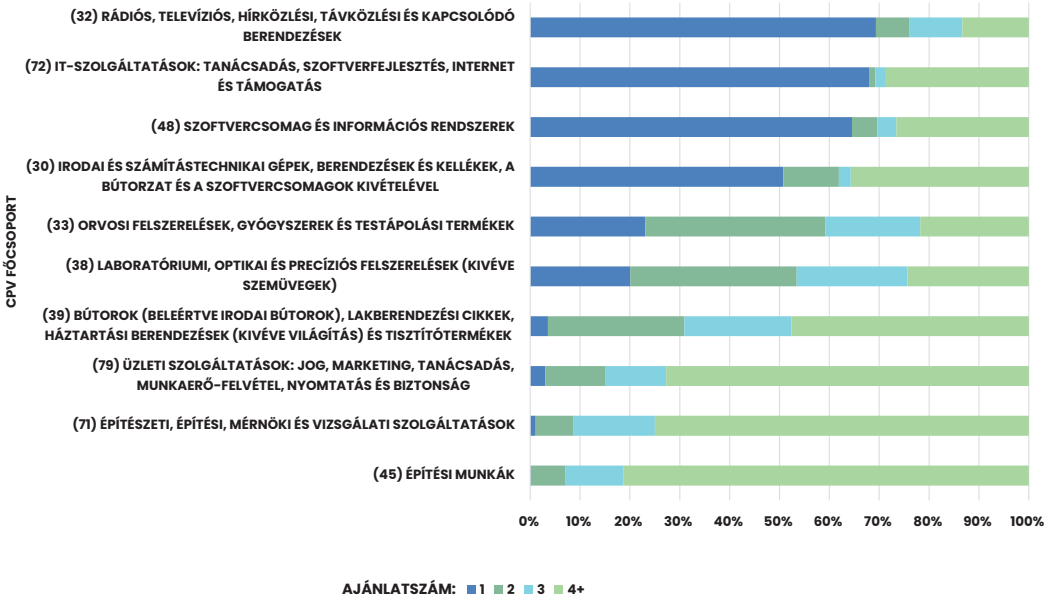


A teljes közbeszerzési piacon az egyajánlatos szerződések az (79) Üzleti szolgáltatások és (72) IT-szolgáltatások esetében fordultak elő a legmagasabb arányban – előbbinél az eljárások 63,5%-át, utóbbinál pedig 54,3%-át tették ki a szerződések teljes számának. Ez nagymértékben következik abból is, hogy ezekben a termékcsoportokban jelentős arányt képviselnek a keretmegállapodás alapján lefolytatott eljárások. Ezzel szemben az (45) Építési munkák és az (30) Irodai gépek területén az ajánlatszám jóval élénkebb versenyre utal, hiszen ezeknél a tenderek több mint fele (58,5% és 53,2%) négy vagy több ajánlat alapján került elbírálásra. Az (33) Orvosi felszerelések, (15) Élelmiszerek, és (50) Javítási szolgáltatások esetében kiegyensúlyozottabb az ajánlatszám-megoszlás, ugyanakkor itt is magas a kevés ajánlatos eljárások aránya.

19. táblázat A 10 legnagyobb szerződésállományú CPV főcsoport ajánlatszámának megoszlása 2024-ben az EU forrást tartalmazó közbeszerzési állomány tekintetében (1-4+ ajánlatos szerződések aránya az összes szerződéshez viszonyítva)

CPV főcsoport	Ajánlatszám			
	1	2	3	4+
(45) Építési munkák	0.11%	7.02%	11.53%	81.34%
(38) Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)	20.11%	33.33%	22.22%	24.34%
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	67.95%	1.28%	1.92%	28.85%
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	23.13%	36.05%	19.05%	21.76%
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	50.79%	11.11%	2.38%	35.71%
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	1.09%	7.61%	16.30%	75.00%
(39) Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek	3.57%	27.38%	21.43%	47.61%
(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	64.56%	5.06%	3.80%	26.59%
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések	69.33%	6.67%	10.67%	13.33%
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	3.03%	12.12%	12.12%	72.72%

10. ábra A 10 legnagyobb szerződésállományú CPV főcsoport ajánlatszámának megoszlása 2024-ben az EU forrást tartalmazó közbeszerzési állomány tekintetében (1-4+ ajánlatos szerződések aránya az összes szerződéshez viszonyítva)



A 19. táblázatból láthatóan az EU-s forrást tartalmazó közbeszerzések esetében 2024-ben jellemzően erősebb verseny látható. Az (45) Építési munkák és az (71) Építészeti, mérnöki szolgáltatások esetén rendkívül magas a négy vagy több ajánlatos szerződések aránya (81,3% és 75,0%), ami kifejezetten élénk versenyre utal. Ezzel szemben az (72) IT-szolgáltatások, (48) szoftvercsomagok és (32) távközlési eszközök esetében rendkívül magas az egyajánlatos szerződések aránya (68% körül). Az IT szolgáltatások kiemelkedő értéke ezekben is összefügg a keretmegállapodások alapján lefolytatott eljárások magas arányával. A laboratóriumi, orvosi és irodai eszközök területén kiegyensúlyozottabb

az 1-4 ajánlatos eljárások megoszlása, de az ajánlatok száma itt is jellemzően alacsony. Az 1-4 ajánlatszám részarányának összege közel 100%. Ez a verseny korlátozottságára utal az említett szektorokban.

2.8.2 Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek kiugró értékei

Egy cég többszöri közbeszerzési „megmérettetése” egy kiegyensúlyozott piacon jellemzően változatos eredménnyel zárul. Még azon – kivételes – esetekben is, amikor egy adott cég állománya, tapasztalatai révén valamely piaci szegmensben versenytársai fölé nő, nagyszámú ajánlattételének csak egy része lehet sikeres. Ennek okai lehetnek többek között a szakértelem specializálódása és a kapacitások korlátai. Ha e nyilvánvaló versenypiaci tényezők megléte nem egyértelmű, indokolt áttekinteni, hogy a kiugró értékű mutatók milyen tényezőkre vezethetők vissza. Egy adott cég kizárólagosan, vagy túlsúlyban nyertes pozíciója olyan jellegű koncentráció, mely akár a szabálytalanság lehetőségét is felveti.

A következő táblázat (20. táblázat) az elmúlt 5 éves időszakra mutatja be a kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó intézmények kiugró értékeit, a szerződések (= nyertes ajánlatok) száma szerint csökkenő sorrendben.²⁹

²⁹ Jelezzük, hogy ebben a részben – eltérően a módszertani útmutatóban jelzett általános gyakorlattól – a teljesség érdekében figyelembe vettük az ezer forintot el nem érő összegű szerződéseket is.

20. táblázat

Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek, az ajánlatok száma szerinti sorrendben (2020–2024)

Teljes közbeszerzési piac					
2020–2024. között					
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes ajánlatok száma (db)	Vesztes ajánlatok száma (db)	Nyertes szerződések összege (m Ft)
1	11399689	SZEMP Air Légszolgáltató Kft	61	0	362.0
2	11042291	RSZ-COOP Légszolgáltató és Kereskedelmi Kft.	60	0	236.0
3	11684057	SDA Informatika Zrt.	45	0	15,335.6
4	24859255	NEG Nemzeti Energiagazdálkodási Zrt.	41	0	952.5
5	12257003	Arcanum Adatbázis Kft.	37	0	893.4
6	24765442	GeneTiCA Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	30	0	2,239.4
7	10884979	REWIN Magyarország Kft.	27	0	2,373.5
8	10590887	YooWC Kommunális Szolgáltató Kft.	23	0	242.4
9	Scientific Know	Scientific Knowledge Services AG.	21	0	1,478.9
10	11522683	MANTEX Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	21	0	572.6
11	12643228	Wolters Kluwer Hungary Kft.	20	0	1,463.0
12	24916655	Green Therm Hungary Kft.	20	0	19.9
13	24167789	SDA DMS Zrt.	19	0	7,794.5
14	353087049DE	SKS Knowledge Services GmbH	19	0	1,561.1
15	25842379	Oriental Lux Kft.	16	0	2,217.4
16	10322174	Mediso Medical Imaging Systems Kft	16	0	1,526.1
17	10845606	Oracle Hungary Kft.	16	0	1,426.9
18	10588147	BIS Hungary Kft.	15	0	11,863.0
19	14252231	C-WARE Kft.	15	0	1,537.3
20	27028614	Arkance Systems HU Kft.	15	0	812.3
Európai Uniós forrást tartalmazó közbeszerzések					
2020–2024. között					
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes ajánlatok száma (db)	Vesztes ajánlatok száma (db)	Nyertes szerződések összege (m Ft)
1	24916655	Green Therm Hungary Kft.	20	0	19.9
2	24765442	GeneTiCA Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	19	0	1,390.8
3	10782664	Medial Egészségügyi Szolgáltató Kft.	14	0	49.6
4	27938513	Green Water Technology Kft.	13	0	1,361.0
5	10244964	Austro-Lab kereskedelmi és szolgáltató kft.	13	0	441.9
6	24925749	XENOVEA Szolgáltató Kft.	13	0	114.3
7	25756021	BUTYFER-EPTERV Kft.	12	0	191.4
8	25707144	Educational Development Informatikai Zrt.	10	0	10,641.9
9	12181911	HANCS Kereskedelmi, Szolgáltató és Termelő Kft.	10	0	3,512.0
10	25929588	ALBA ROUTE Kft.	10	0	759.9
11	27695946	"Liebher & Liebher" Kereskedelmi, Szolgáltató és Szállítmányozási Bt.	10	0	62.8
12	15308744	Eötvös Loránd Tudományegyetem	9	0	24.0
13	22777375	ELMS Informatikai Zrt.	8	0	14,346.8
14	24992880	Meddevice Kft.	8	0	909.4
15	10322174	Mediso Medical Imaging Systems Kft	8	0	615.9
16	14614589	Platinamix Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	8	0	145.9
17	27866133	PHARMAFLIGHT Aviation Academy Kft.	8	0	70.8
18	23312979	Fagépszer Plusz Kft.	7	0	831.1
19	32010589	3E BIM Kft.	7	0	237.6
20	CZ28487150	Stargen EU s.r.o.	7	0	445.9

Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó cégek 2020–2024 közötti ajánlatszám szerint csökkenő sorrendben, a teljes, illetve az európai uniós forrást tartalmazó eljárások közbeszerzési piacán.

Mint az a 20. táblázatban látható az elmúlt öt évben a teljes közbeszerzési piacon egy cég 61 db, kizárólag nyertes ajánlatot nyújtott be. (Ebből 60 esetben konzorciumban, 1 esetben pedig egyedül.) A (90) Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások szolgáltatási főcsoportban működő cég átlagos szerződésösszege 5,9 millió forint, a konzorciumon belüli arányos részesedést alapul véve. Az európai uniós forrást tartalmazó szerződések piacán legsikeresebb cég adatai megegyeznek a 2024. évnél megfigyelttekkel, ez esetben az ötéves szerződésállomány kizárólag 2024. évben keletkezett.

A következő táblázat (21. táblázat) a kizárólag nyertes ajánlatok 2020–2024. közötti kiugró értékeit a szerződések összege szerint csökkenő sorrendben mutatja be. Az eredményekből jól látható, hogy a kizárólag nyertes ajánlathoz kapcsolódó kiugró szerződésösszeg általában kisszámú szerződés eredménye.

21. táblázat
Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek, a nyertes szerződésösszeg szerinti sorrendben (2020–2024)

Teljes közbeszerzési piac					
2020–2024. között					
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes ajánlatok száma (db)	Vesztes ajánlatok száma (db)	Nyertes szerződések összege (m Ft)
1	11604213	ArrivaBus Kft.	7	0	563,885.5
2	12543300	MVM CEEnergy Zrt.	5	0	229,500.0
3	25343007	BAYER CONSTRUCT Építőipari és Szolgáltató Zrt.	4	0	86,594.6
4	10688515	OBSERVER Budapest Médiafigyelő Kft.	8	0	28,049.8
5	10011922	MBH Bank Nyrt.	3	0	27,644.8
6	10189377	GRANIT Bank Zrt.	2	0	24,644.8
7	12155169	HUNGUEST Hotels Szállodaipari Zrt.	2	0	23,861.9
8	25510410	Erzsébet Gyermek- és Ifjúsági Táborok Szolgáltató Kft.	2	0	21,110.8
9	26712701	RAW Facility Management Kft.	1	0	16,259.4
10	22777375	ELMS Informatikai Zrt.	12	0	16,142.8
11	11684057	SDA Informatika Zrt.	45	0	15,335.6
12	11328599	Bakony GASZT Kereskedelmi, Vendéglátó és Szolgáltató Zrt.	7	0	14,940.2
13	10588147	BIS Hungary Kft.	15	0	11,863.0
14	23357145	Hungast Mecsek Kft.	3	0	11,110.4
15	26130475	Hungast Nyírség Kft.	1	0	10,444.9
16	10234116	RAMICO Gázvezetéképítő és Szerelő Kft.	3	0	9,510.4
17	11147073	OPUS TIGAZ Gázhálózati Zrt.	8	0	8,323.4
18	12550753	MAVIR Magyar Villamosenergia-ipari Atviteli Rendszerirányító Zrt.	3	0	8,209.7
19	29037852	"NAGYMESTER EPITO" Kft.	2	0	8,191.5
20	29212420	Marina Motor Kft.	1	0	7,996.9

Európai Unió forrást tartalmazó közbeszerzések					
2020–2024. között					
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes ajánlatok száma (db)	Vesztes ajánlatok száma (db)	Nyertes szerződések összege (m Ft)
1	27426902	Duna Aszfalt Építő Zrt.	1	0	138,047.0
2	27427202	Duna Aszfalt Projekt Zrt.	1	0	133,901.0
3	11081423	Duna Group International Utépítő Kft.	2	0	107,226.8
4	10011922	MBH Bank Nyrt.	2	0	24,644.8
5	10189377	GRANIT Bank Zrt.	2	0	24,644.8
6	22777375	ELMS Informatikai Zrt.	8	0	14,346.8
7	10950676	Közgép Építő- és Fémszerkezetgyártó Zrt.	4	0	13,832.5
8	10537914	OTP Bank Nyrt.	1	0	11,823.2
9	25707144	Educational Development Informatikai Zrt.	10	0	10,641.9
10	26950163	Thales Austria GmbH	1	0	5,345.0
11	14576959	Intellflow Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	2	0	4,420.9
12	11362018	PETAV Pécsi Távfűtő Kft.	1	0	3,772.8
13	14161177	Fornax ICT Infokommunikációs Megoldások Kft.	2	0	3,699.9
14	12181911	HANCS Kereskedelmi, Szolgáltató és Termelő Kft.	10	0	3,512.0
15	10904510	Termál '94 Vállalkozó, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	1	0	3,326.4
16	14440791	MSD Pharma Hungary Kft.	2	0	3,271.1
17	24167789	SDA DMS Zrt.	4	0	3,258.4
18	14534470	DEL BAU Építő és Szolgáltató Kft.	1	0	2,567.9
19	10456017	UNIQA Biztosító Zrt.	1	0	2,416.7
20	13368632	HelioActive Rendszerintegrátor Kft.	1	0	2,374.2

Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó cégek szerződéseik 2020–2024 közötti együttes összege szerint csökkenő sorrendben, az európai uniós forrást tartalmazó eljárások piacán.

A teljes közbeszerzési piacon az ötéves időszakban legnagyobb szerződésállományt elért (kizárólagosan nyertes ajánlattevő) cég megegyezik a 2024. évi listavezetővel. (Lásd a 2. számú mellékletben.) Az ötéves időszakban azonban szerződéseik száma 7, a szerződés összeg pedig 563,9 millió forint. (2024. évben 4, illetve 356,9 millió forint volt.) Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások esetén a két – azonos tulajdonosi körbe tartozó – listavezető 1-1 nyertes ajánlatot tett, szerződéseik összege 138,0 milliárd és 133,9 milliárd forint.

2.8.3 Nyertes és vesztes ajánlattevők közbeszerzési koncentrációja

Két, vagy akár több cég gyakori párhuzamos ajánlattétele, valamint számos közbeszerzési eljárásban ismétlődően nyertes és vesztes szerepköre szintén érdemi jelzés. Ez a jelenség önmagában természetesen még nem utal az érintett szereplők összejátszására. Az ismétlődő nyertes/vesztes szerepkörök eredhetnek abból, hogy egy adott termékcsoporthoz kevés szereplő rendelkezik a feladatellátáshoz szükséges jogszabályi felhatalmazással, esetleg egyes párhuzamos ajánlattevő szervezeteket szakmai felkészültségük emeli ki. E kérdés megválaszolásához a szakterület átfogó vizsgálata, illetve további információ, így például a jelenleg adatbázis-szinten csak részlegesen rendelkezésre álló ajánlati árak is szükségesek lennének³⁰.

Fontos információ az is, ha egy cég nyertes ajánlatai mellett nagyrészt megjelenik egyazon vesztes cég.

A nyertes-vesztes cégpárok koncentrációját több év együttes adatai illusztrálják látványosan (22. táblázat). Ezért a nyertes-vesztes cégpárok 2020–2024. közötti ötéves idősza-

³⁰ Jelezzük, hogy ebben a részben – eltérően a módszertani útmutatóban jelzett általános gyakorlattól – a teljesség érdekében figyelembe vettük az ezer forintot el nem érő összegű szerződéseket is.

kának adataival mutatjuk be a folyamatot, amely a cégpárok tagjainak párhuzamos ajánlatait az együttes szerződésösszeg szerint csökkenő sorrendben mutatja be.

22. táblázat

Nyertes-vesztes cégpárok párhuzamos ajánlattétele az eljárások együttes szerződésösszege szerinti sorrendben (2020–2024. években együttesen)

Teljes közbeszerzési piac					
2020–2024. között összesen					
Sorrend	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)
1	V-Híd Építő Zrt.	DOMPER Kft.	6	546,410.6	20.0
2	V-Híd Építő Zrt.	Pannon–Doprastav Kft.	6	546,410.6	20.0
3	V-Híd Építő Zrt.	Subterra – Raab Kft.	6	546,410.6	20.0
4	Duna Aszfalt Ut és Mélyépítő Zrt.	EuroAszfalt Építő és Szolgáltató Kft.	3	443,631.8	57.0
5	Duna Aszfalt Ut és Mélyépítő Zrt.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	9	437,628.9	57.0
6	Duna Aszfalt Ut és Mélyépítő Zrt.	STRABAG Építő Kft.	3	303,021.5	57.0
7	Duna Aszfalt Ut és Mélyépítő Zrt.	Hidépítő Zrt.	1	294,961.0	57.0
8	B+N Referencia Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	Jánosik és Társai Ipari, Szolgáltató és Karbantartó Kft.	13	245,928.8	109.0
9	ArrivaBus Kft.	Guzkó Kft.	3	241,171.7	7.0
10	V-Híd Építő Zrt.	Swietelsky Vasúttechnika Kft.	8	232,074.2	20.0
11	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	341	201,563.0	968.0
12	STRABAG Építő Kft.	DOMPER Kft.	4	198,587.7	145.0
13	STRABAG Építő Kft.	Pannon–Doprastav Kft.	4	198,587.7	145.0
14	STRABAG Építő Kft.	Subterra – Raab Kft.	4	198,587.7	145.0
15	B+N Referencia Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	HM Elektronikai, Logisztikai és Vagyongkezelő Zrt.	7	188,300.0	109.0
16	ArrivaBus Kft.	INTER TAN–KER CITY Kft.	2	182,700.0	7.0
17	Duna Aszfalt Ut és Mélyépítő Zrt.	Colas Ut Építőipari Zrt.	10	165,459.6	57.0
18	Duna Aszfalt Építő Zrt.	DOMPER Kft.	1	138,047.0	2.0
19	Duna Aszfalt Építő Zrt.	STRABAG Építő Kft.	1	138,047.0	2.0
20	Duna Aszfalt Építő Zrt.	Pannon–Doprastav Kft.	1	138,047.0	2.0

Európai Uniós forrást tartalmazó közbeszerzések					
2020–2024. között összesen					
Sorrend	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)
1	V-Híd Építő Zrt.	DOMPER Kft.	3	411,224.9	9.0
2	V-Híd Építő Zrt.	Pannon–Doprastav Kft.	3	411,224.9	9.0
3	V-Híd Építő Zrt.	Subterra – Raab Kft.	3	411,224.9	9.0
4	Duna Aszfalt Építő Zrt.	DOMPER Kft.	1	138,047.0	1.0
5	Duna Aszfalt Építő Zrt.	STRABAG Építő Kft.	1	138,047.0	1.0
6	Duna Aszfalt Építő Zrt.	Pannon–Doprastav Kft.	1	138,047.0	1.0
7	Duna Aszfalt Építő Zrt.	Subterra – Raab Kft.	1	138,047.0	1.0
8	Duna Aszfalt Projekt Zrt.	DOMPER Kft.	1	133,901.0	1.0
9	Duna Aszfalt Projekt Zrt.	STRABAG Építő Kft.	1	133,901.0	1.0
10	Duna Aszfalt Projekt Zrt.	Pannon–Doprastav Kft.	1	133,901.0	1.0
11	Duna Aszfalt Projekt Zrt.	Subterra – Raab Kft.	1	133,901.0	1.0
12	Duna Group International Utépítő Kft.	DOMPER Kft.	1	106,996.0	13.0
13	Duna Group International Utépítő Kft.	STRABAG Építő Kft.	1	106,996.0	13.0
14	Duna Group International Utépítő Kft.	Pannon–Doprastav Kft.	1	106,996.0	13.0
15	Duna Group International Utépítő Kft.	Subterra – Raab Kft.	1	106,996.0	13.0
16	DUNA ASZFALT Ut és Mélyépítő Kft.	DOMPER Kft.	3	90,763.9	6.0
17	DUNA ASZFALT Ut és Mélyépítő Kft.	Pannon–Doprastav Kft.	3	90,763.9	6.0
18	DUNA ASZFALT Ut és Mélyépítő Kft.	Subterra – Raab Kft.	3	90,763.9	6.0
19	STRABAG Rail Kft.	DOMPER Kft.	2	87,014.7	2.0
20	STRABAG Rail Kft.	Swietelsky Vasúttechnika Kft.	2	87,014.7	2.0

Nyertes-vesztes cégpárok a teljes közbeszerzési piacon és az európai uniós forrást tartalmazó eljárások közbeszerzési piacán, 2020–2024. években, a kapcsolódó szerződések együttes összege szerint csökkenő sorrendben.

A 22. táblázat érdekessége, hogy a teljes piac három listavezető párja az európai uniós eljárások részpiacon is megjelenik. E pároknak a nyertes szereplője mind a hat sorban a V-Híd Építő Zrt. A teljes piac első három párjának hat vonatkozó kontraktusában az

546,4 milliárd forintos együttes szerződésösszeg megegyezik. Ez arra utal, hogy ugyanazon szerződések „két oldalán” szerepeltek a nyertes, illetve a vesztes cégek.

Hasonló helyzet látható az európai uniós forrást tartalmazó eljárások részpiacán. Itt a teljes piac első három helyezettje ugyancsak listavezető. Három szerződés kapcsolódik hozzájuk (a teljes piac 6 db szerződéséből), melyek együttes összege 411,2 milliárd forint (a teljes piac 546,4 milliárd forintjából). Ezen a részpiacon mind a nyertes, mind a vesztes pozícióban kevés cég található, különösen a vesztes cégek (különböző nyertesekkel párost alkotó) azonossága szembetűnő.

Sem a teljes közbeszerzési piacon, sem pedig a EU-forrást tartalmazó eljárások részpiacán nem jellemző az átfedés a legnagyobb szerződésösszeghez kapcsolódó nyertesek, illetve vesztesek között. A teljes piac listáján mindkét szerepkörben megjelenő cég a Strabag Építő Kft., míg EU-forrástartalom esetén a Strabag Rail Kft. a listavezetők nyertes, a Strabag Építő Kft. pedig a vesztes oldalon szerepel.

2.8.4 Ajánlatkérők-nyertesek koncentrációs adatai

Bár a közbeszerzés tárgyát képező feladat megvalósítása az ajánlatkérő és a közbeszerzés-nyertes ajánlattevő közös érdeke, e szervezetek a szerződéses ár szempontjából ellenérdekeltek. Az ajánlattevő cég érdeke a lehető legmagasabb szerződésösszeg, míg az ajánlattételi felhívás kiírásakor az ajánlatkérő célja a piaci verseny révén megvalósuló lehető legalacsonyabb ellenértékű teljesítés³¹.

Egy ajánlatkérő által kiírt közbeszerzések „piacának” koncentrációja változatos formájú lehet. Ennek jele például 1-3 nyertes gyakori előfordulása, de akár emellett, vagy ettől függetlenül az is, ha valamely ajánlatkérőhöz kapcsolódó tendereket egy cég nagy arányban nyeri meg. A piaci koncentrációs folyamatok meghatározó tényezője lehet e területen is a szervezetekre vonatkozó speciális jogszabályi előírás. Ennek hiányában azonban akár a szervezetek közötti együttműködésre, a piaci verseny feltételeit biztosító jogszabályok kijátszására is utalhatnak e terület kiugró koncentrációs mutatói.

Az ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok kiemelkedő értékeit is az elmúlt 5 évre összesítve mutatjuk be, a szerződésösszeg szerint csökkenő sorrendben.

³¹ Jelezzük, hogy ebben a részben – eltérően a módszertani útmutatóban jelzett általános gyakorlattól – a teljesség érdekében figyelembe vettük az ezer forintot el nem érő összegű szerződéseket is.

23. táblázat

Ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok a közbeszerzési eljárásokban, szerződéseik együttes összege szerinti sorrendben (2020–2024. években együttesen)

Teljes közbeszerzési piacon					
Sorszám	2020–2024. év				
	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések		Nyertes cég szerződésszáma
			szám	összege (m Ft)	
1	BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt.	ArrivaBus Kft.	7	563,885.5	7
2	Építési és Közlekedési Minisztérium	V-Híd Építő Zrt.	8	534,632.9	10
3	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zrt.	7	471,446.8	219
4	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	New Land Média Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	873	337,465.1	882
5	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	LOUNGE DESIGN Szolgáltató Kft.	826	256,328.9	832
6	Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	B + N Referencia Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	9	243,341.7	143
7	Magyar Földgáz Tároló Zrt.	MVM CEnergy Zrt.	5	229,500.0	5
8	Építési és Közlekedési Minisztérium	ZÁÉV Építőipari Zrt.	12	221,626.4	36
9	Építési és Közlekedési Minisztérium	STRABAG Építő Kft.	8	202,413.1	191
10	Építési és Közlekedési Minisztérium	DUNA ASZFALT Út és Mélyépítő Kft.	5	182,678.1	42
11	Építési és Közlekedési Minisztérium	WEST HUNGÁRIA BAU Építőipari Szolgáltató Kft.	11	143,941.9	80
12	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Építő Zrt.	1	138,047.0	1
13	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Projekt Zrt.	1	133,901.0	1
14	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Lounge Event Kft.	221	121,732.7	221
15	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	4iG Távközlési Holding Zrt.	182	112,488.9	191
16	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Group Európa Útépítő Kft.	1	106,996.0	78
17	Építési és Közlekedési Minisztérium	Magyar Építő Zrt.	3	106,447.3	10
18	Építési és Közlekedési Minisztérium	FEJÉR-B.Á.L. Építő és Szolgáltató Zrt.	15	105,840.1	32
19	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zrt.	162	102,987.7	219
20	MÁV Magyar Államvasutak Zrt.	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	3	98,734.4	624

Európai Unió forrást tartalmazó közbeszerzések piacán					
Sorszám	2020–2024. év				
	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések		Nyertes cég szerződésszáma
			szám	összege (m Ft)	
1	Építési és Közlekedési Minisztérium	V-Híd Építő Zrt.	3	411,224.9	3
2	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Építő Zrt.	1	138,047.0	1
3	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Aszfalt Projekt Zrt.	1	133,901.0	1
4	Építési és Közlekedési Minisztérium	Duna Group Európa Útépítő Kft.	1	106,996.0	34
5	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	MENTO Környezetkultúra Kft.	21	92,582.0	41
6	Építési és Közlekedési Minisztérium	DUNA ASZFALT Út és Mélyépítő Kft.	3	90,763.9	25
7	Építési és Közlekedési Minisztérium	STRABAG Rail Kft.	2	87,014.7	2
8	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Colas Út Építőipari Zrt.	5	86,824.9	162
9	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	HE-DO Útépítő, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	4	86,065.7	45
10	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	226	84,228.7	256
11	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	4iG Nyrt.	156	79,616.8	182
12	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Delta Systems Kft.	204	76,397.5	237
13	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	IMG Solution Zrt.	122	72,349.4	129
14	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	ATOS Magyarország Kft.	107	65,115.2	109
15	Építési és Közlekedési Minisztérium	WEST HUNGÁRIA BAU Építőipari Szolgáltató Kft.	3	53,547.9	6
16	Építési és Közlekedési Minisztérium	STRABAG Építő Kft.	2	47,028.2	119
17	Építési és Közlekedési Minisztérium	"SOLTÚT" Útépítő, Fenntartó és Kereskedelmi Kft.	1	46,238.4	74
18	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Oracle Hungary Számítástechnikai, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	18	43,340.4	20
19	Országos Vízügyi Főigazgatóság	Mészáros és Mészáros Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	6	42,032.2	11
20	Építési és Közlekedési Minisztérium	R - KORD Építőipari Kft.	5	37,484.5	7

Ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok a teljes közbeszerzési piacon és az európai uniós forrást tartalmazó eljárások közbeszerzési piacán, 2020–2024. években, a vonatkozó szerződések együttes összege szerint csökkenő sorrendben

A 23. táblázat adatai szerint a 2020–2024. közötti öt éves időszak szerződéseit figyelembe véve a teljes közbeszerzési állomány esetén az ajánlatkérő-nyertes szervezetpárokhoz tartozó legmagasabb szerződésösszeg 563,9 milliárd forint, amely 7 db szerződés együttes összege. Érdekesség, hogy ezen kontraktusok nyertes szereplője megegyezik a 2020–2024. időszakban legnagyobb szerződésösszeget elért kizárólag nyertes céggel. Az uniós forrást tartalmazó közbeszerzések esetén 411,2 milliárd forint a legmagasabb összeg, mely három szerződés együttes értéke. A nyertes szereplő ebben az esetben a nyertes-vesztes cégpárok szereplőjével egyezik meg. Bár kisebb arányban, de ez a táblázat is tartalmaz magas kitettségű adatokat, amelyek esetén a nyertes cég szerződéseinek döntő többsége egy ajánlatkérőhöz kötődik.

2.8.5 A közbeszerzések szerződéses értékének és becsült értékének eltérése

A közbeszerzési eljárásban a becsült érték meghatározásának alapját a termékek és szolgáltatások ellenértékére vonatkozó – főként piaci ár- – információk képezik. A szerződésérték és a becsült érték hányadosa tehát azt is mutathatja, hogy az ajánlatkérőnek sikerült-e érdekét érvényesítenie, és – az ajánlattevők piaci versenye révén – a reálisan elérhető árhoz képest megtakarítást elérni. A becsült értéktől jelentősen elmaradó, vagy azt nagymértékben meghaladó szerződésérték ugyanakkor a közbeszerzés nem körültekintő ajánlatkérői előkészítésére is utalhat.

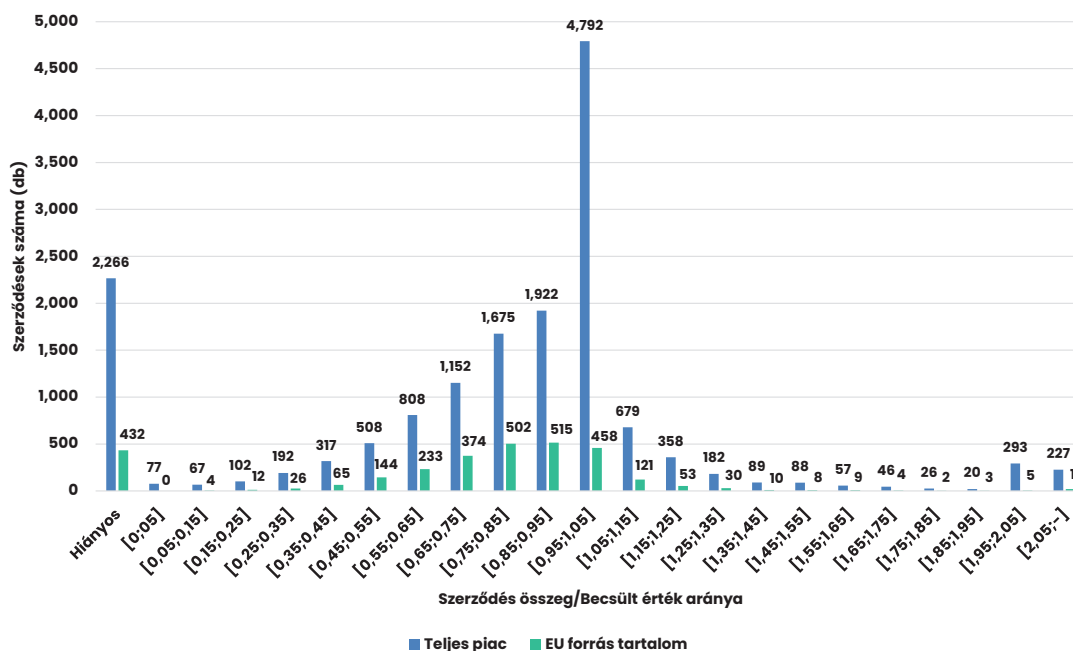
A közbeszerzések jelenlegi gyakorlata alapján azonban számos más tényező is befolyásolja a hányados értékét. Ezekre tekintettel nemcsak a becsült értéknél magasabb szerződésérték hordoz fontos információt, hanem az attól elmaradó, sőt – kiemelt jelentőséggel – az azzal megegyező is. Ez utóbbi egyenlőség reálisan csak véletlenszerűen valósulhatna meg, a gyakorlatban – a következőkben leírtak szerint – mégis kiemelkedő a jelentősége.

A szerződésérték-becsült érték hányados elemzésének alapját részben az EKR eredménytájékoztató adatbázisa képezte, melyet az előző évekhez hasonlóan, az idei évben is a Hatóság kérésére rendelkezésre bocsátott ún. előkészítő iratokból származó információ egészített ki.

A lenti hisztogram a szerződésérték-becsült érték arányának megoszlását mutatja, ezúttal – külön grafikonon – a keretmegállapodásra irányuló eljárásokra vonatkozóan is. A rendelkezésre nem álló, vagy – értelmezhetetlenül – 0 értékű becsültérték-adatokat „Hiányos” megnevezéssel jeleztük.

11. ábra

A szerződésérték és a becsült érték arányának megoszlása, nem keretmegállapodásra irányuló eljárások esetén, 2024. évben



A 11. ábra a 2024-es év nem keretmegállapodásra irányuló közbeszerzési eljárásainak szerződésérték és a becsült érték arány szerinti megoszlását mutatja be, külön szétválasztva a teljes piacot és az EU forrást tartalmazó szerződéseket. A szerződések jelentős

mértékében a szerződéses érték több, mint 5 százalékkal alacsonyabb a becsült értéknél (a hányados értéke nem éri el a 0,95 értékét). Ez arra utal, hogy az ajánlatkérőnek sikerült a piaci ár alapján meghatározott becsült érték körüli, vagy az alatti áron megkötnie a szerződést.

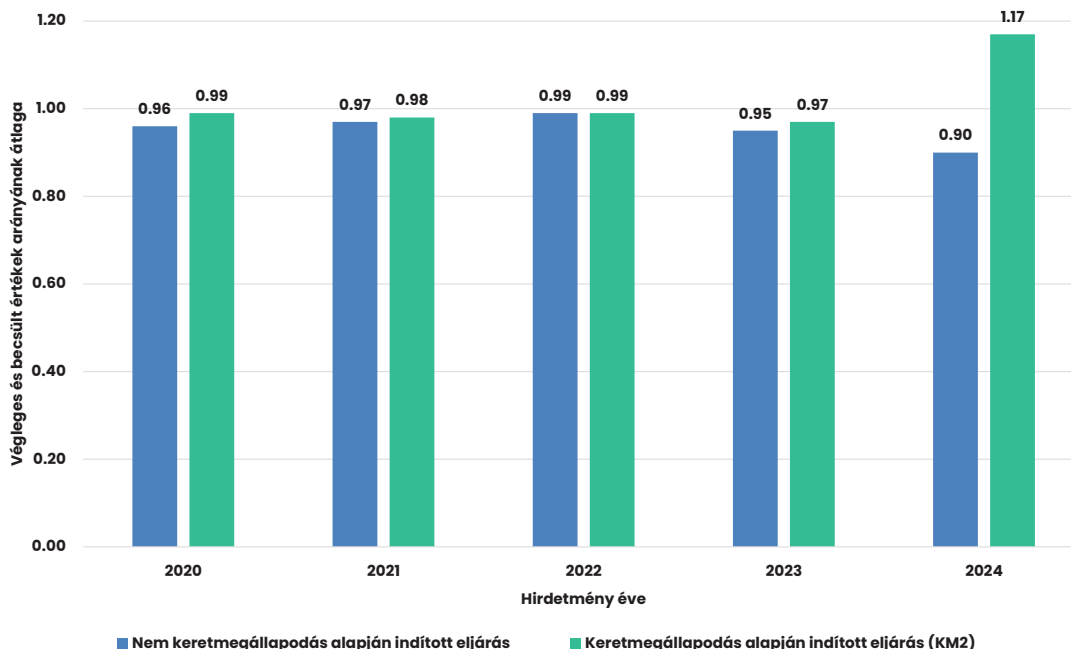
A becsült értéket vagy az eredménytájékoztató, vagy az előkészítő iratokban szereplő információk alapján határozzuk meg, mindig azt az értéket választva, amelyik közelebb áll a szerződés tényleges összegéhez. Ha a becsült érték 0 volt, akkor is hiányosnak értelmeztük az adatot. 2024-ben a nem keretmegállapodásos szerződések esetében 15.943 szerződést vizsgáltunk: 4.513-nél az eredménytájékoztató adata egyezett az előkészítő iratokéval, 7.314-nél csak az előkészítő iratokból származó adatot használtuk, míg 1.860 esetben csak az eredménytájékoztatót vettük figyelembe. Ezek közül 2.266 szerződésnél nem volt elérhető becsült érték. A teljes piacot tekintve 2024-ben a szerződések 85,8%-hoz rendelhető becsült érték, míg az EU forrást tartalmazó szerződések esetében ez az arány 85,7%.

Az ábrán kiemelkedő nagyságrendű a becsült értékkel megegyező, vagy közel megegyező szerződéses érték. A szerződések legnagyobb számában (4.792 a teljes piacon és 458 EU forrásos eset) a 0,95–1,05 intervallumba esnek. Figyelemre méltó azonban, hogy 3.153 (teljes piac), illetve 147 (EU forrás tartalmú eljárások) esetben a szerződéses érték pontosan megegyezik a becsült értékkel, vagy alig tér el attól. Ez a keretmegállapodás alapján lefolytatott eljárások esetén érthető (a becsült érték alapja a keretmegállapodásban rögzített ár), azonban az esetek többségében (2.517, illetve 136 esetben) nem keretmegállapodáson alapuló eljárás esetén is egyezés, vagy közel egyezés látszik. Ez arra is utalhat, hogy a nyertes ajánlattevő tisztában lehetett az ajánlatkérő becsültérték-kalkulációjának módszertanával, vagy az ajánlatkérői oldalról konkrét információval rendelkezett a becsült összeg vonatkozásában. Ugyanakkor jelentős számú eset van az 1,05 feletti arányokban is (összesen 2.065 és 264 a [1,05; -] sávokban), ezek esetében az ajánlatkérőnek a piaci ár alapján kalkulált becsült érték feletti szerződést kellett kötnie. A becsült értéket többszörösen meghaladó szerződésérték oka egyaránt utalhat a becsült érték téves meghatározására, vagy túlárzásra a nyertes ajánlattevő erős piaci pozíciójára, a becsült érték téves meghatározására. Az is figyelemre méltó, hogy sok esetben (2.266 és 432 eset) hiányzik az adat a szerződés/becsült érték arányról, ami adatminőségi vagy nyilvántartási problémákat jelezhet. A becsült értéktől elmaradó szerződésérték erős piaci versenyre utalhat, de az indokolatlanul magas becsült érték lehetőségét is felveti.

A szerződéses érték és a becsült érték hányadosának átlagát több szempontból (például CPV főcsoportok, keretmegállapodásos eljárások szerint) is megvizsgáltuk. Érdemi eltérést csak a teljes közbeszerzési piac nem keretmegállapodásra irányuló eljárásai között találtunk. Ebben az esetben érdemi eltérés látható a keretmegállapodás alapján, illetve nem keretmegállapodás alapján indított eljárások adatai között. Ezen adatok elmúlt 5 éves idősorát a következő grafikon mutatja. E grafikon a kiugró értékeket – ahol a szerződésérték/becsült érték arány 20% alatti, vagy 500% feletti – nem tartalmazza.

12. ábra

Szerződésérték és becsült érték arányának átlaga, a keretmegállapodási státusz szerint teljes piac, 2020–2024, évente



A 12. ábrán, a szerződésérték és a becsült érték arányának alakulása 2020 és 2024 között a teljes piacon azt mutatja, hogy a szerződés összeg csak 2024-ben és csak a keretmegállapodás alapján indított eljárások esetén haladta meg a becsült értéket³².

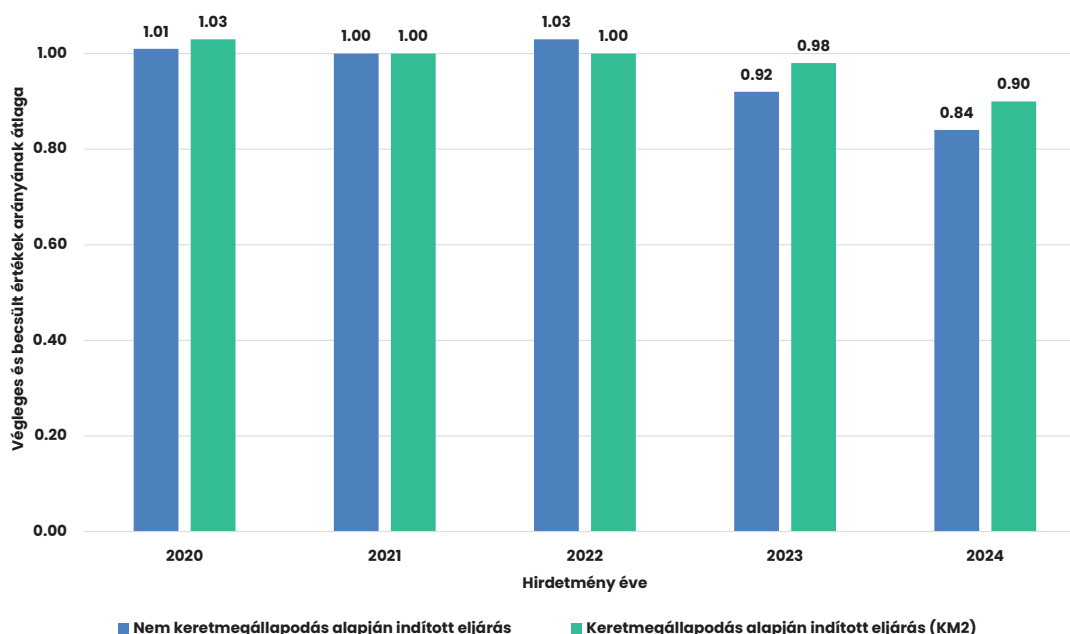
A szerződéses érték és a becsült érték arányának átlaga a keretmegállapodás alapján indított eljárásoknál (KM2) viszonylag stabil maradt 2020–2023 között, azonban 2024-ben nagyot emelkedett, 1,17-es értékre. Ez meglepően magas eredmény, mert a keretmegállapodáson alapuló eljárások esetében a szerződéses ár csak kivételes esetben lépheti túl a becsült értéket, hiszen ez általában a keretmegállapodásban rögzített maximális egységáron alapul. Ez a gyakorlat egészen a tavalyi évig érvényesült.

A következő grafikon (13. ábra) az EU-forrás tartalmú eljárások esetén mutatja be a keretmegállapodáson, illetve nem keretmegállapodáson alapuló eljárások szerződéses, illetve becsült értékének hányadosát.

³² A (12.) ábra eredményei nem tartalmazza azoknak az eljárásoknak az adatait, melyek becsült értékéről információ nem állt rendelkezésre, illetve azon eljárásokét sem, amelyek esetében a szerződéses érték a becsült érték 20%-ánál kevesebb, vagy 5-szörösénél több volt (kiugró értékek). Ezen kimaradó szerződések aránya a 2020/2021/2022/2023/2024. években a nem keretmegállapodás alapján indított eljárások esetén 2,3%/2,3%/4,3%/7,5%/9,1%, a keretmegállapodás alapján indított eljárások (KM2) esetén pedig 44,4%/32,0%/27,9%/42,8%/46,7% volt az egyes években a megfelelő csoportokba tartozó valamennyi eljáráshoz viszonyítva.

13. ábra

Szerződésérték és becsült érték arányának átlaga, a keretmegállapodási státusz szerint EU forrást tartalmazó eljárások, 2020–2024, évente



A 13. ábra mutatja, hogy az elmúlt öt évben csökkenő tendenciát mutat a szerződésérték és a becsült érték aránya az EU-s forrást tartalmazó szerződések esetében³³.

A grafikonból leolvasható, hogy az EU-forrást tartalmazó eljárások részpiacának 2024. évi folyamatai kifejezetten kedvezőbbek a teljes piacénál³⁴. A nem keretmegállapodásos szerződések esetében az elmúlt öt évben csökkent a szerződésérték és a becsült érték aránya: 2020-ban átlagosan 1,01 volt, 2024-re pedig 0,84-re csökkent, vagyis a tényleges szerződéses összeg egyre inkább elmarad az előzetesen becsült értéktől. A szerződéses érték/becsült érték hányados csökkenése az európai uniós forrást tartalmazó, nem keretmegállapodásos és keretmegállapodásos szerződések esetén megegyező, 8 százalékpontos 2023-hoz képest. Ez az ajánlattevők egyre kevésbé eredményes érdekérvényesítésére, vagy pontosabb tervezésére, becslésére utal. Különösen figyelemre méltó, hogy a keretmegállapodáson alapuló (KM2) eljárások esetén az EU forrást tartalmazó eljárások piaci szegmensében (ellentétben a teljes piaccal) a szerződéses érték jellemzően elmaradt a becsült értéktől. (Hányadosuk átlaga 0,90.) Ebben a szegmensben tehát a szerződések egyre kisebb hányadában éri el a nyertes ajánlattevő, hogy a keretmegállapodásban rögzített árnál magasabb összegben köthessen szerződést. (A Kbt. 104. § (9) bekezdése rendelkezik arról, hogy nem közvetlen megrendelés formájú KM2 eljárások – írásbeli konzultáció, vagy versenyújranyitás esetén – sem módosíthatók lényegesen a keretmegállapodásban rögzített feltételek.)

A piac ezen szegmensében tehát 2024. évben kevésbé érvényesült az ajánlatkérők érdeke.

³³ A (13.) ábra az előzővel megegyező módszertannal készült. Az európai uniós forrásokat érintő nem keretmegállapodás alapján indított eljárások esetén 2,3%/2,9%/2,6%/2,5%/3,4%, a keretmegállapodás alapján indított eljárások (KM2) esetén pedig 23,2%/6,6%/22,1%/53%/76,7% volt az így kizárt szerződések aránya.

³⁴ A nem keretmegállapodás alapján indított eljárások esetén az eredmények az eljárások jóval nagyobb hányadának adatait tartalmazzák a keretmegállapodás alapján indított eljárásokhoz (KM2) képest. Az utóbbiak esetében tehát jóval nagyobb problémát jelentenek a hiányzó becsültérték-adatok, valamint a szerződésérték és a becsült érték hányadosának kiugró értékei. Ez a jelenség mind a teljes közbeszerzési piacon, mind pedig az Európai Unió forrást tartalmazó eljárások részpiacán megfigyelhető.

2.9 Kiugró koncentrációs értékek, lehetséges okok, tanulságok

A közbeszerzési adatok koncentrációelemzésének változatos módszerei számos érdekes és közbeszerzési kontextusban is kifejezetten meglepő eredményre vezettek. Indokolt előzetesen is hangsúlyozni, hogy ezek az eredmények nem feltétlenül – az esetek többségében kifejezetten nem – utalnak visszaélésre. **Csalás, korrupció, vagy bármely más szabálytalanság vélelmezése csak a kapcsolódó közbeszerzési eljárások, illetve az érintett cégek konkrét, vagy átfogó vizsgálata után lehetséges.**

Fontos változás, hogy a 2024. évi integritásjelentés adatelemzése cégcsoportos információt is tartalmaz. Így nemcsak az egyes cégek, hanem – az azonos végső tulajdonos magánszemély – érdekkörébe tartozó cégcsoportok részesedései is megjelennek az összeállításban. A közbeszerzési koncentrációt tehát cégcsoportok szintjén is megvizsgáltuk.

Kiugró részesedési értékek cégek és cégcsoportok szintjén

A cégek, illetve cégcsoportok kiugró részesedéseinek – önálló és egymáshoz viszonyított – vizsgálata tartalmas információt mutat a közbeszerzési piac kiegyensúlyozottságáról, illetve esetleges aránytalanságairól.

2024-ben a teljes közbeszerzési piac legnagyobb egy céghez köthető szerződésállománya 452,3 milliárd forint volt, mely 12,2%-os részesedést jelent. A kapcsolódó 453,0 milliárd forintos cégcsoport-szerződésállomány ezzel lényegében megegyezik. A szerződések a (45) Építési munkák termékcsoportához kapcsolódnak.

A 10 legnagyobb részesedésű cég együttes szerződésállománya 1.426,6 milliárd forint, amely 38,3%-os részesedést (az ún. CII0 érték) eredményezett. A cégcsoportok figyelembevétele 1.636,0 milliárd forintra emeli a 10 legnagyobb szereplő együttes szerződésállományát, a CII0 érték így 44,0%. A 210 milliárd forintos növekedés (mely a szerződésállomány 5,7%-a) a cégszinten rejtve marad, cégcsoportszinten viszont feltárt koncentrációs értéknek tekinthető.

A legnagyobb részesedést elért cégek, cégcsoportok szerződésállománya – az építési beruházásokon túl – az energetikai, informatikai, szállítási, üzleti szolgáltatási, tisztítási ágazatokhoz is kapcsolódik.

Az európai uniós forrást tartalmazó szerződések piacának legnagyobb 2024. évi céges szerződésállománya 66,4 milliárd forint (7,5%-os részesedés), mely több informatikai tartalmú termékcsoporthoz kapcsolódó szerződés eredménye. (Megegyezően a legnagyobb cégcsoport adataival.) A 10 legnagyobb céges szerződésállomány együttesen 386,8 milliárd forintot és 43,9%-os részesedést eredményez. A CII0 mutató cégcsoportok szintjén 44,3%, az együttes szerződésállomány tehát nem látványosan, de 3,8 milliárd forinttal és 0,4 %-ponttal magasabb. Ebben a piaci szegmensben a legnagyobb részesedésű cégek szerződései kizárólag az IT szektorhoz kötődnek.

Össességében a koncentrációs index (CI) értékei számos kiugró értéket tartalmaznak. Ugyanakkor ezek jelentős részben 1-1 különösen nagy értékű szerződés következményei.

Termékcsoportok kiugró koncentrációja

A piaci koncentráció mérésére világszerte leggyakrabban alkalmazott és összeállításkunkban is megjelenő Herfindahl-Hirschmann index (HHI) értéke a piac, illetve egy adott szegmens egészének koncentrációját méri. Tehát nem kizárólag a legnagyobb szereplők részesedését tükrözi vissza.

A termékcsoport kiugró HHI értéke több esetben egyértelműen a piacra lépés állami szabályozásával magyarázható. A teljes közbeszerzési piacon például a (14) Bányászat, alapfémek és kapcsolódó termékek, valamint a (76) Olaj- és gáziparral kapcsolatos szol-

gáltatások CPV főcsoportok magas koncentrációt, sőt oligopol piacot jelző 49,4–61,7% közötti HHI értékei is erre vezethetők vissza. Más esetekben a kiemelkedően magas koncentráció egyértelmű oka a kis piac. Jellemző példa erre 2023-ban és 2024-ben is a (41) Összegyűjtött és tisztított víz, és kizárólag 2023-ban a (75) Közigazgatási, honvédelmi és társadalombiztosítási szolgáltatások CPV főcsoport mindösszesen egy szerződése, így a „monopóliumot” jelző 100%-os HHI érték. A teljes közbeszerzési piac további két kimagasló HHI értéke nem a piac, hanem a szerződésállomány sajátosságaival magyarázható, tehát az ajánlatkérési fázishoz kapcsolódik:

- a (60) Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás) CPV főcsoport HHI értéke 67 nyertes szereplő és 215 szerződés mellett is kiemelkedő 91,3%-os, viszont a 4 legnagyobb – ugyanazon nyerteshez kötődő – szerződés összege 95,56%-át fedi le a teljes összegnek;
- a (98) Egyéb közösségi, szociális és személyi szolgáltatások CPV főcsoport 53 nyertes szereplő és 95 szerződés melletti HHI érték 65,0%, viszont az öt legnagyobb összegű – ugyancsak egy nyerteshez kötődő – szerződés a piac 60%-át fedi le.

Külön figyelmet érdemel még

- a (79) Üzleti szolgáltatások CPV főcsoport is, melynek HHI értéke kizárólag cégcsoportok szintjén mutat erős koncentrációt (42,7%), cégek szintjén nem (14,7%). Ez egyértelmű példája cégek szintjén rejtve maradt, de a közös tulajdonos révén feltárt, de cégcsoport szinten megjelenő koncentrációnak.

Az EU forrást tartalmazó közbeszerzések részpiacán egy CPV főcsoport azonosítható, amelynek 2024. évi kiemelkedő koncentrációja nem magyarázható sem jogszabályi előírással, sem a piac kis méretével. A (80) Oktatási és képzési szolgáltatások főcsoport 98,4%-os (monopólium-közeli helyzetre utaló) HHI-indexének magyarázata egy informatikai cég kiemelkedő összegű – a 9,6 milliárd forintos részpiacból 9,5 milliárd forintot lefedő – szerződése.

A HHI indexek számítási módszertana tehát számos olyan részpiacot azonosított, melynek kiugró értéke egyenlőtlen részesedésekre utal, így célszerű a szerződéses környezet és a szerződések átfogó elemzése.

Egyajánlatos szerződések arányának kiugró értékei (KMI eljárások nélkül)

Az egyajánlatos szerződéseknek egy adott részpiacon belüli magas aránya legfőképpen a piaci viszonyok – számos okra visszavezethető – korlátozottságára utalhat.

2024-ben a teljes közbeszerzési piacon két CPV főcsoportjában haladja meg az egyajánlatos szerződések aránya az 50%-ot, ez:

- a (72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás (54,26 %), valamint
- a (79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság (63,46%).

A magas arányt mindkét esetben a keretmegállapodáson alapuló eljárások adott gazdasági szektoron belüli kiemelt jelentősége magyarázza.

Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások részpiacán az egyajánlatos eljárások részaránya számos szegmensben igen magas,

- a (32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések (69,33 %);
- a (72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás (67,95%);

- a (48) Szoftvercsomag és információs rendszerek (64,56%); valamint
- a (30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorkészítés és a szoftvercsomagok kivételével (50,79%)

CPV főcsoportokban az 50%-os mértéket is meghaladja. Ezek a kiugró értékek legtöbbször ugyancsak a keretmegállapodáson alapuló szerződések magas részesedésére vezethető vissza.

Kizárólag nyertes ajánlatot tevő cégek kiugró adatai (KMI eljárások nélkül)

Egy-egy cég „kiemelkedő sikeressége” – vagyis kizárólag nyertes eredménnyel végződő ajánlattétele – számos okra vezethető vissza. Akár a véletlen is okozhatja ezt, de lényegesen gyakrabban a meglévő képességek, felhalmozott tapasztalatok eredménye a kiemelkedő sikeresség. Ennek egyértelmű hiányában merülhet csak fel az indokolatlan erőfölény lehetősége, és vizsgálatának indoka.

A 2020–2024. közötti időszakban a teljes közbeszerzési piacot figyelembe véve a legmagasabb, kizárólagosan nyertes kimenetelű céges ajánlatszám 61 volt, melyből 60 (ugyanazon céggel alkotott) konzorcium keretében valósult meg. A szerződések a (90) Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások CPV főcsoport egy speciális szegmenséhez – szűnyoggyérítési feladatok – kapcsolódnak, egy nyertesre jutó arányos értékük kifejezetten alacsony, 5,9 millió forint volt.

Az EU-forrás tartalmú szolgáltatások részpiacán a 2020–2024. közötti öt éves időszakban a legnagyobb érték 20 kizárólag nyertes ajánlat volt, egyedüli (nem konzorcium keretében megvalósult) ajánlat keretében. Valamennyi szerződés a (65) Közművek, közhasznú szolgáltatások CPV főcsoportban a „Naperőművek üzemeltetése és karbantartása” piaci szegmensben történt meg, kifejezetten alacsony, 1 millió forintos átlagos összegben.

A legnagyobb összegű szerződésállományt eredményező kizárólag nyertes kimenetelű ajánlatok viszont jellemzően kevés szerződés eredményei. A teljes piac listavezetőjének 563,9 milliárdos szerződésállománya csak 7 szerződés együttes összege. (Ezek a (60) Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás) CPV főcsoportban kerültek megkötésre a „Közforgalmú autóbuszvonalak üzemeltetése” piaci szegmensben.) Az EU forrást tartalmazó eljárások részpiacán egy szerződés 138,0 milliárd forintos összege a legmagasabb. (Ez volt tehát egyúttal a nyertes cég egyetlen ajánlattétele.) A szerződés a (45) Építési munkák CPV főcsoportban valósult meg, és az M49 gyorsforgalmi út kivitelezéséhez kapcsolódik.

A leírtak azt mutatják, hogy a nagyszámú kizárólag nyertes szerződés adatai látványosnak tekinthetők, de a vonatkozó kontraktusok általában speciális szakértelmet igénylő kis piaci szegmensben, alacsony összegben kötöttek meg. Viszont általában kevés számú kizárólag nyertes ajánlat eredményez kimagasló összegű szerződésállományt.

Nyertes és vesztes ajánlattevők párhuzamos ajánlattétele

Egy cégpáros gyakori párhuzamos szereplése ugyancsak számos tényezőre vezethető vissza. Gyakori eset, hogy adott piaci szegmensben ez a két (vagy több) cég a legfelkészültebb piaci versenyző, és részben sikeres ajánlattételeik a lehetőségek maximális kihasználásának szándékára utalnak. A gyakori együttes szereplés azonban felveti a cégek közötti versenykorlátozó együttműködés lehetőségét is, például az ajánlati áron keresztül. Ha nem nyilvánvaló a gyakori közös szereplés oka, célszerű a piac/részpiac ilyen irányú áttekintése is.

A nyertes-vesztes cégpárok adatai némileg hasonló folyamatokra utalnak, mint amelyeket a kizárólag nyertes ajánlattevők esetében láttunk. A teljes közbeszerzési piacon a 2020–2024. közötti időszak együttesében 341 és 210 párhuzamos ajánlattétel a két legnagyobb, de mindkettő a nyitottnak nem tekinthető energiaszektorban valósult meg. A harmadik legnagyobb párhuzamos ajánlattétel terepe azonban nyitott piacnak tekinthető: a (15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek CPV főcsoportban. (187 eljárás, együttesen 4 milliárd forintos szerződésérték.) Az EU forrást tartalmazó eljárás-

sok részpiacán a nyertes-vesztes szerepkört betöltő cégpárosok legmagasabb párhuzamosajánlattétel-száma 52, mely a (45) Építési munkák CPV főcsoportához kapcsolódik. E lista első 20 helyezettje között számos cégpáros kötődik az informatikai, illetve a tanszerforgalmazási piachoz is.

A nyertes-vesztes cégpárokhoz kapcsolódó legmagasabb szerződésösszeg jellemzően kevés – a teljes piacon néhány kivétellel 10 alatti, az EU forrástartalmú eljárások piacán 1-3 szerződéshez kapcsolódik. Ezek döntően a (45) Építési munkák CPV főcsoportához kapcsolódnak és számos esetben egy nyerteshez több vesztes cég kapcsolódik. (Több cégpárat képezve.)

Számos esetben előfordul, hogy **a nyertes-vesztes cégpáros „fordított szereposztásban” is érdemben megjelenik** egy adott piaci szegmens közbeszerzési folyamataiban. Az esetek jelentős részében e folyamatot is magyarázhatja a kevés kiemelkedő képességű szereplő, illetve igen gyakran az állami érdekek miatt szabályozott piac. Kiemelendő, hogy a 2020–2024. között legtöbb párhuzamos ajánlatot tevő nyertes-vesztes cégpárok esetében általában előfordul a fordított szereposztás is. A teljes közbeszerzési piacon ez például

- a (15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek;

az EU forrást tartalmazó szolgáltatások részpiacán pedig többek között

- a (45) Építési munkák;
- a (30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével; valamint
- a (39) Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek (különösen a tanszerpiachoz kapcsolódóan).

A cégpárok tehát a nyitottnak és versengőnek tekinthető CPV főcsoportokhoz kapcsolódó szerződések esetén is tetten érhetők. Ezen részpiacok folyamatainak átfogó áttekintő elemzése ezért szintén indokolt lehet.

Ajánlatkérők és nyertesek koncentrációja

A közbeszerzési folyamatok alapvető követelményét képező költséghatékonyság egyik fő motorja az ajánlatkérő és (részben nyertessé váló) ajánlattevő szervezetek érdekellentéte. Előbbiek a lehető legalacsonyabb árban, utóbbiak pedig annak maximalizálásában érdekeltek. A két szempont akkor kerülhet egyensúlyba, ha az ajánlatkérő él az ajánlattevői verseny lehetőségével, így az ajánlatkérői tendereken a nyertesek kiléte változatos.

Számos esetben azonban az ajánlatkérők és nyertesek koncentrációja látható: egy ajánlatkérő által meghirdetett tendereket nagy számban ugyanazon cég nyeri. **A teljes közbeszerzési piacon a 2020–2024 közötti időszak egészében az ajánlatkérő-nyertes cégpárokhoz kapcsolódó szerződések számának legmagasabb értéke 873.** Ez esetben az ajánlatkérő központi beszerző szervezet volt, ugyanaz, mint a listán második helyezett ajánlatkérő-nyertes cégpáros esetében, amelyhez 826 szerződés kötődik. A szerződések legnagyobb része mindkét esetben a (79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság CPV főcsoportához kötődik.

A 873, illetve 826 szerződés összértéke is kiemelkedő 337,5 milliárd, illetve 256,3 milliárd forint: harmadik, illetve negyedik legnagyobb az ajánlatkérő-nyertes cégpárok szerződésösszeg szerinti listáján.

Különösen feltűnő az ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok gyakori előfordulásához kapcsolódóan **a nyertes szervezet magas ajánlatkérői kitettsége.** Ez esetben a nyertes cég sikeres pályázataik – akár döntő – többsége ugyanazon ajánlatkérőhöz kapcsolódik. Ez a jelenség mind a teljes, mind az EU forrást tartalmazó eljárások piacán igen gyakran társul a magas szerződésszámmal: a nyertes cég sikeres pályázatai ezekben az esetekben nagyrészt ugyanahhoz az ajánlatkérőhöz kapcsolódnak.

Az EU forrást tartalmazó eljárások piacán legfőképpen informatikai szereplőket tartalmaznak a legtöbb szerződéshez kapcsolódó ajánlatkérő-nyertes cégpárok. Az ajánlatkérőként általában a szakterületért felelős központi beszerző szervezet, a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (DKÜ) került feltüntetésre az EKR-ben. Az ajánlatkérő-nyertes előfordulás legnagyobb értéke egy cég esetén 226 szerződés, melyek összértéke 84,2 milliárd forint. A legtöbb szerződés szerinti sorrendben vezető cégpárok esetén is kiemelkedően magas a nyertes cég ajánlatkérői kitettsége.

Az ajánlatkérő-nyertes szervezetpárokhoz kapcsolódó legnagyobb szerződésösszeg a teljes közbeszerzési piacon, a 2020–2024 közötti években 563,8 milliárd forint, 7 szerződés együttes összegeként. (A cég és az összeg is megegyezik a kizárólag nyertes ajánlatot benyújtók szerződéseinek legnagyobb együttes összegével.) Az EU forrást tartalmazó, 2020–2024 közötti eljárások esetén a legnagyobb szerződésösszeghez kapcsolódó ajánlatkérő-nyertes cégpár együttes szerződésösszege 411,2 milliárd forint, a (45) Építési munkák CPV főcsoporthoz kapcsolódó 3 szerződés együttes összegeként.

Számos olyan részpiac érzékelhető tehát, amelyekben megfigyelhetők az ajánlatkérő-nyertes szervezetpárok koncentrációra utaló jelei. A vonatkozó piacok szerződéseinek további átfogó elemzése célszerű ezekben az esetekben.

A koncentrációs folyamatok általános tanulságai

Bár a kimutatott, kiugró koncentrációs mutatók jelentős részben objektív tényezőkkel (pl. korlátozott részvételi lehetőség a részpiacon, annak kis mérete, vagy alacsony szerződésszám) magyarázhatók, mindig figyelemre méltóak. Minden esetben aránytalanságot, a megkötött szerződések összegének egyenlőtlen eloszlását tükrözik vissza. Magas részesedést jeleznek, amelyek jelzett korlátok mellett sok esetben egyedi tényezőkre – kis piacon elért speciális szaktudás, megbízhatóság, jó referenciamunkák – vezethető vissza.

Nem kizárható azonban, hogy a kiugró értékek mögött a közbeszerzési piac szereplőinek nem kívánt együttműködése, vagy más visszaélés, esetleg jogszabályi pontatlanság kihasználása áll. Életszerű, hogy gyakran az okok kombinációja vezet a magas koncentrációhoz.

Hangsúlyozzuk, hogy az adatelemzés az okok feltárására nem alkalmas, sőt, a kockázatok jelzésére is csak erős megkötésekkel. Mindezek azonosítása csak átfogó vizsgálattal lehetséges. Az adatok koncentrációelemzése azonban jó lehetőség a kiugró értékek azonosítására, ennek révén az előzetes jelzésre, figyelemfelhívásra.

A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése

3.1 Összefoglaló

3.2 A verseny alacsony szintje a közbeszerzési eljárásokban

3.3 A verseny tisztaságát sértő vertikális versenykorlátozás

3.4 Horizontális versenykorlátozás

3.5 A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve és a versenykorlátozás kapcsolata

3.6 A közbeszerzési eljárások előkészítéséhez szükséges megfelelő szakértelem hiányának hatása a verseny szintjére

3.7 További közbeszerzési vonatkozású integritási kérdések

3.8 A központosított közbeszerzési rendszerek működésével kapcsolatban azonosított kockázatok

3.1 Összefoglaló

A Hatóság éves elemző integritásjelentésében értékeli a közbeszerzési szabályok hatékonyságát; ennek során kitér az alkalmazásuk során jelentkező problémás területekre, szűk keresztmetszetekre, különös tekintettel a jogalkalmazói gyakorlatra.

A közbeszerzési szabályozás hatékonyságának vizsgálata körében a vizsgálatunk fókuszában továbbra is az állt, hogy a közbeszerzési versenyeztetési szabályok és az ennek talaján kialakult jogalkalmazói gyakorlat rendszerszinten mennyire képes a közbeszerzés olyan alapvető célkitűzéseinek megfelelni, mint a széleskörű verseny, átláthatóság, illetve a közpénzek hatékony felhasználása.

A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése körében megjelenített területek reflektálnak a Hatóság 2022. és 2023. évi Integritásjelentésében foglaltakra; nyomon követik a Hatóság által megfogalmazott javaslatokat és értékelik az azokkal kapcsolatban kialakított kormányzati álláspontot, megtett vagy előirányzott intézkedéseket.

A jelentés közbeszerzési fejezete kiemelt hangsúlyt fektet **a közbeszerzési eljárásokban tapasztalható verseny alacsony szintjét eredményező körülmények elemzésére.**

Bár az egyajánlatos közbeszerzési eljárások számát és értékét illetően sikerült eredményeket elérni az elmúlt években, azonban az Európai Unió irányába az egyajánlatos eljárások arányának csökkentése tekintetében tett vállalások csak részben teljesültek.

Amint azt a Hatóság integritásjelentéseiben rendre hangsúlyozza: a problémakör összetett, nem azonosítható az egyajánlatos eljárások kérdéskörével, és ennek megfelelően kezelése is komplex megközelítést igényel.

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése és a verseny szintjének növelése érdekében alkotott jogszabályok³⁵ és a Kormány által megtett egyéb intézkedések³⁶ pozitív hatásainak elismerése mellett egyértelműen látható, hogy **további erőfeszítések szükségesek a verseny szintjének további növelése érdekében.**

A fentiek okán a Hatóság a saját ellenőrzési tevékenysége során szerzett tapasztalataira alapozva megvizsgálta azokat az okokat és körülményeket, amelyek versenykorlátozási kockázatot jelentenek a magyar közbeszerzésekben. **A feltárt kockázatok jelentős része a közbeszerzési eljárások előkészítésének hiányosságaira vezethető vissza, kiemelt figyelemmel a piacismereti kérdésekre.** A Hatóság hangsúlyozza, hogy a versenykorlátozó feltételek meghatározása mögött nem kizárólagosan korrupciós célzat állhat, ugyanezt eredményezheti a szakmailag nem megfelelő előkészítés is. Mindkét esetben súlyosan sérül a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve, ezért a jelentés számos olyan körülményre kitér, amely akár az ajánlatkérők, akár az ajánlattevők részéről felmerülhet és a verseny mesterséges szűkítését okozhatja. Az ajánlatkérők ugyanakkor a közbeszerzési folyamat irányítóiként kiemelt felelősséggel bírnak, ezért **a Hatóság külön is hangsúlyozza az állami szervezeteknél a tulajdonosi szemlélet erősítésének fontosságát**, amelyhez a jelentésben foglalt javaslatok érdemi támogatást nyújthatnak.

A fentiekén túl a közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése körében a Hatóság további integritási kockázatokat azonosított, és a verseny szintjének erősítése érdekében **az előzetes piaci konzultációk elérésével, megvalósításával, valamint az EKR működésével összefüggő javaslatokat fogalmazott meg.**

³⁵ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről.

³⁶ A verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat.

A verseny szintjének növeléséhez a Hatóság fontosnak tartja a közbeszerzési eljárások kapcsán az ajánlattevők számára jelentős bizonytalansági tényezőt jelentő feltételes közbeszerzésekre vonatkozó szabályok racionalizálását, az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatos gyakorlat átalakítását is. Ez utóbbi tekintetében lényeges, hogy olyan ajánlattevőkkel való szerződéskötés ne hiúsuljon meg, amelyek által megajánlott áron a szerződés reálisan teljesíthető lenne, csak nem tudják átküzdeni magukat az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára irányuló indokoláskérések bonyolult elvárásrendszerén.

A verseny szintjének fokozása érdekében a Hatóság ugyancsak elengedhetetlennek tartja az összeférhetetlenségi helyzetek, a verseny tisztaságának megsértését eredményező jogsértések, illetőleg az ajánlattevők közötti összejátszások megfelelő feltárását, szankcionálását.

Az összeférhetetlenség kapcsán a Hatóság tapasztalatai szerint a gyakorlati útmutatókban foglaltak gyakorlati érvényesítése továbbra is elmarad, a jogszabályi előírások módosításától, illetőleg a segédanyagok kiadásától remélt szemléletváltozás nem történt meg. Az ajánlatkérők jellemzően nem vezettek be szervezetükön belül előírásokat az összeférhetlenségi nyilatkozatok tartalmának ellenőrzésre, nem kérnek be érdekelt-ségi nyilatkozatokat, nem érvényesítenek következményeket a valóságnak nem megfelelő összeférhetlenségi nyilatkozattétel kapcsán. Az összeférhetlenségi nyilatkozatok megtételével kapcsolatos kötelezettséget továbbra is főképpen adminisztratív tehernek tekintik, és nem látják be az intézmény fontosságát, hiányzik a változások eléréséhez szükséges vezetői elköteleződés. A Hatóság megítélése szerint az összeférhetlenségi/érdekelt-ségi nyilatkozatok ellenőrzésére irányadó belső szabályozás kialakításának szükségességét – a korábbi évek jelentéseiben javasoltakat fenntartva – a Kbt.-ben lenne szükséges egyértelművé tenni.

A Hatóság megállapítása szerint a közbeszerzési szabályozás hatékony érvényesülésének alapvető feltétele a közbeszerzések mellőzésének, illetőleg a jogsértően kivételi körbe sorolt beszerzések feltárása. Ugyancsak lényeges, hogy a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérői kör meghatározása összhangban álljon az uniós elvárásokkal, és egyértelmű legyen az is, hogy mely és milyen feltételekkel nyújtott támogatások eredményeznek közbeszerzési kötelezettséget.

A Kbt. 115. § szerinti eljárás alkalmazása során követett rossz gyakorlatoknak, az eljárással kapcsolatos integritási kockázatoknak a Hatóság ellenőrzési tapasztalatai szerint a pusztán számokon és a nemzeti eljárásrenden túlmutató kártékony hatása van, ezért a Hatóság indokoltnak tartja az eljárási lehetőség nyílttá alakítását vagy megszüntetését.

A Hatóság fenntartja azon – a megelőző évi integritásjelentéseiben következetesen képviselt álláspontját –, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesíthetőségének – legalább időszakos – könnyítése alapvető feltétele a verseny fokozásának.

A Hatóság ezért a FAKSZ intézmény megszüntetése helyett annak átalakítását, a közbeszerzési szakma professzionalizálásának támogatását, a szakértői tevékenység végzésre jogosult szakemberek körének és az elismert gyakorlat bővítését javasolja, úgy ítéli meg továbbá, hogy az ezzel kapcsolatos keretrendszer kialakításának – a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói intézmény 2026. június 30-ai megszűnési időpontjára figyelemmel – legkésőbb a 2025. év végéig meg kell történnie, a közbeszerzési szakmai szervezetek aktív bevonása mellett.

Az Eufetv.-ben foglaltaknak megfelelően és a közbeszerzésekben betöltött kiemelkedő szerepük okán a 2024. évi éves elemző integritásjelentés is külön foglalkozik a keretmegállapodások működésével, a működés kockázataival, illetve a piaci folyamatokra és közbeszerzési versenyre gyakorolt jelentősége miatt a központosított közbeszerzések gyakorlatával. Azzal együtt, hogy az elmúlt néhány évben előrelépés történt ezen alrendszerek működésének jobb megismerése, az adatok újabb összefüggések és indikátorok mentén történő hozzáférhetővé tétele terén, ahhoz, hogy a központosított közbeszerzések közbeszerzés piacra gyakorolt hatásáról és hatékonyságáról valós képet alkothassunk, még további vizsgálatok, elemzések szükségesek.

3.2 A verseny alacsony szintje a közbeszerzési eljárásokban

A Hatóság korábbi években közzétett jelentéseiben is kiemelten foglalkozott a verseny szintjével, amely a kondicionalitási eljárás és Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv keretében tett vállalásainak egyik kiemelt mérőszáma. A Nemzeti Fejlesztési Központ 2025. február 14-én publikált elemzése³⁷ szerint a megkötött szerződések száma alapján a 2024. évben 18,7% volt az egyajánlatos eljárások száma. Ezen érték javulást mutat a 2023. évi értékhez képest (21,8%), amely önmagában, és főként európai összehasonlításban nem tekinthető kedvezőtlen értéknek. A Hatóság 2.8.1. pont szerinti – a keretmegállapodások alapján indított beszerzések számainak figyelembevételével készült – kalkulációja alapján az egyajánlatos közbeszerzési szerződések darabszám szerinti aránya 29,2% volt, amely szintén kismértékű csökkenést jelez a 2023. évi 29,9%-os értékhez képest. Az egy szerződésre (vagyis részajánlattételi körre) jutó ajánlatok száma tekintetében a Közbeszerzési Hatóság 2024. évre vonatkozó jelentése³⁸ alapján szintén stagnáló trend figyelhető meg, és a 2024. évre vonatkozó 3,2-es mérőszám minimális mértékű romlást jelez az előző évhez 3,3-as értékhez képest. Az elmúlt öt év átlagában 3,1 ajánlat érkezett egy-egy közbeszerzési részben, tehát nem állapítható meg, hogy a verseny általános szintje érdemben növekedett volna. További figyelemre érdemes statisztikai adat, hogy 2020. évi 5,59-es értékről 7,05-re emelkedett az egy közbeszerzési rész tekintetében az EKR-ben jelzett érdeklődések száma, amely fokozódó aktivitást jelez a piaci szereplők részéről a benyújtott ajánlatok számának számottevő emelkedése nélkül. Emiatt indokolt a verseny intenzitásának növelését célzó intézkedések további vizsgálata és adott esetben új intézkedések megtétele.

Az elmúlt időszakban számos jogalkalmazást segítő szakmai iránymutatás és útmutató³⁹ került közzétételre a Közbeszerzési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Fejlesztési Központ részéről, amely a verseny fokozását volt hivatott támogatni. Általánosságban elmondható, hogy valamennyi fentiekben hivatkozott dokumentum magas szakmai színvonalon készült és alkalmas lehet a versenyszűkítő gyakorlatok visszaszorításának jogalkalmazói támogatására. Míg a Hatóság alapvetően egyetért az ezen iránymutatásokban és útmutatókban szereplő megállapításokkal, indokoltnak tartja annak vizsgálatát, hogy ezen versenyelvű értelmezési keretek miért nem eredményezték a verseny szintjének növekedését a gyakorlatban. Ezen vizsgálat során a Hatóság a közbeszerzési intézményrendszer további szereplőinek adatszolgáltatásai mellett mostanra saját ellenőrzési, vizsgálati és kockázatelemzési tevékenységeinek eredményeire is támaszkodni tud. Ezen adatokból és saját tapasztalatokból kiindulva szükséges meghatározni a verseny korlátozására alkalmas főbb kategóriákat és a javasolt intézkedéseket.

Legelső körben indokolt annak rögzítése, hogy a Hatóság mit ért versenykorlátozás alatt. A tisztességes gazdasági verseny biztosításának követelménye az Alaptörvény M) cikkén alapul. A tisztességes verseny több jogterület védelme alatt áll; ezt elsődlegesen a versenyjog és a közbeszerzési jog biztosítja. **A Jelentés keretein belül a Hatóság a versenykorlátozás lehető legszélesebb értelmezését veszi alapul a versenyjogi definíció keretein túllépve annak érdekében, hogy azonosításra kerüljön valamennyi olyan körülmény, amely akadálya lehet a piaci versenynek.** A Közbeszerzési Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és

³⁷ <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8799533790552>

³⁸ https://kozbeszerzes.hu/media/documents/Gyorsjelent%C3%A9s_2024_0122_fin.pdf

³⁹ A 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat nyomán 2023.11.15-én került közzétételre a Közbeszerzési Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal szakmai iránymutatása a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatosan, a 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozatban előírt feladata szerint a Közbeszerzési Hatóság 2024.12.20-án publikálta a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló jelentését. A Nemzeti Fejlesztési Központ készített továbbá szakmai iránymutatást a részajánlattétel biztosítása, valamint útmutatót a piacismereti kérdések tekintetében, amelyek szintén a verseny szintjének növeléséhez kapcsolódó tárgyköröket érintenek.

kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatásában foglaltakra is figyelemmel a verseny tisztaságát sértő versenykorlátozó feltételek és cselekmények két dimenzióját különböztethetjük meg:

- a) az ajánlatkérő és a gazdasági szereplő(k) közötti (vertikális) összejátszás vagy egyéb egyoldalú versenykorlátozó cselekmény, amely a közbeszerzési eljárás feltételeinek jogszerűtlen meghatározására irányul. Ezen értelmében a vertikális versenykorlátozás nem a versenyjog által meghatározott fogalomhasználatnak feleltethető meg.
- b) alapvetően a versenyjog által szabályozott horizontális versenykorlátozó megállapodások létrejötté gazdasági szereplők között.

A továbbiakban a versenykorlátozás fenti kategóriái alapul vételével elemezzük az egyes körülmények versenykorlátozó hatásának okait, továbbá a Hatóság javaslatot fogalmaz meg azok kezelésére. Elemzésre kerül továbbá a versenykorlátozás és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének kapcsolódása is.

Fontos rögzíteni, hogy a tág értelemben vett versenykorlátozást nem kizárólag szándékos jogsértő (korruptióra vagy kartellre irányuló) cselekmények eredményezhetnek, hanem a kellő körütekintés és gondosság elmulasztása is, ideértve a közbeszerzési eljárások előkészítéséhez szükséges megfelelő szakértelem hiányát az ajánlatkérő által bevont személyek részéről, így ezen problémakört külön is érinti a jelentés.

3.3 A verseny tisztaságát sértő vertikális versenykorlátozás

Ahogy az a fentiekben ismertetésre került, a verseny tisztaságát sértő feltételek és cselekmények megjelenhetnek az ajánlatkérő és az ajánlattevő viszonylatában (ezt a továbbiakban 'vertikális' versenykorlátozási viszonyoknak nevezzük), másrészt a gazdasági szereplők közötti összejátszásként (amit 'horizontális' viszonyoknak tekintünk).

A vertikális versenykorlátozás azon ajánlatkérői cselekményeket és azokat a feltételeket jelöli, amelyek megvalósítják a verseny tisztaságának sérelmét és a verseny jogsértő (mesterséges) szűkítésére irányulnak. Ezen esetkörök a Hatóság értelmezése szerint magukban foglalják a büntetőjogi értelemben vett korrupciós cselekményeket is, ugyanakkor a versenyt korlátozó körülmények köre ennél jóval tágabb, mivel lefedik azokat az eseteket is, amelyek során az ajánlatkérő szándéka nem a jogszerűtlen versenykorlátozásra irányul, hanem a versenyszűkítés a közbeszerzési eljárás nem kellően alapos szakmai előkészítéséből vagy egyéb gondatlanságból fakad.

A versenykorlátozás irányelvi definíciója szerint „akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.” (18. cikk)

Kiemelendő továbbá az is, hogy a jelen pontban taglalt versenykorlátozás vertikális jellege nem jelenti azt sem, hogy ahhoz szükség lenne egy gazdasági szereplő és az ajánlatkérő összejátszására, a mesterséges versenykorlátozás – akár a korábbiakban említett előkészítési hiányosságok okán – az ajánlatkérő egyoldalú cselekményeivel is megvalósulhat.

Ennek megfelelően a Hatóság a vertikális versenykorlátozás alatt – az Irányelv 18. cikkében és a Kbt. 2.§ (1) bekezdésben foglalt alapelvek együttes értelmezése által – azon a verseny tisztaságát sértő jogellenes cselekményeket vagy ajánlatkérői feltételeket érti, amelyek a közbeszerzési eljárás folyamán valósulnak meg, továbbá alkalmasak arra, hogy általuk egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.

Az Európai Bíróság és a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlata, valamint a Hatóság kockázatelemzési és vizsgálati tapasztalatai figyelembevételére alapján az alábbi konkrét, versenykorlátozó feltételeket és esetköröket, illetve kockázatokat azonosítottuk.

3.3.1 Az eljárásrend és eljárási fajta megválasztásának kockázatai

A versenykorlátozás szélsőséges esete, amelynek során az ajánlatkérő versenyt nem biztosító eljárási fajtát alkalmaz, vagy adott esetben teljesen mellőzi a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Ez az alábbi esetköröket foglalja magában.

A Kbt. jogszerűtlen mellőzése a részekre bontás tilalmának megsértése által

A verseny tisztaságának sérelme akkor valósul meg, amikor a becsült érték olyan módon kerül megállapításra, hogy a részekre bontás tilalmának megsértésével a beszerzés kikerül a Kbt. hatálya alól, ezáltal nem biztosított a verseny átláthatósága és a nyilvánosság elvének érvényesülése.

A beszerzési eljárások – közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzésekre irányuló eljárások – tekintetében jelenleg semmilyen nyilvános adat nem érhető el, így azok darabszáma és összértéke sem ismert. Ez alól egyedül az EKR-ben lefolytatott értékhatár alatti beszerzések jelentenek kivételt, amelyből 2024. év során összesen 128 db-ot folytattak le az ajánlatkérők⁴⁰. Ez vélelmezhetően az összes beszerzési eljárásnak elenyésző hányadát jelenti.

A Hatóság megítélése szerint a részekre bontás tilalma az egyik legnehezebben megítélhető közbeszerzési jogsértés. A szükségszerűen általános jogszabályi rendelkezések számos esetben jelentettek jogbizonytalanságot az ajánlatkérők számára, ugyanakkor a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által kiadott útmutató⁴¹, valamint különösen a konkrét gyakorlati eseteket tartalmazó példatár⁴² jelentős mértékben elősegítette a konzekvens jogalkalmazási gyakorlat kialakulását. A lényegi kérdések tekintetében úgy tekinthető, hogy nagyrészt nyugvópontonra jutott a jogértelmezés, ez ugyanakkor önmagában nem biztosítja megfelelően a vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan érvényesülését, tekintettel arra, hogy az értékhatár alatti beszerzésekre nem vonatkozik közzétételi kötelezettség, illetve jelenleg semmilyen kifejezett ellenőrzés nem épül ezekre az eljárásokra (az ellenőrző szervezetnek is csak kivételes esetekben van rálátásuk pl. uniós forrásfelhasználás vagy az Állami Számvevőszék vizsgálata során).

Indokolt lehet tehát annak vizsgálata, hogy szükséges-e az értékhatár alatti beszerzésekre vonatkozó szabályozás visszaemelése a hatályos joganyagba. A Kbt. 4.§ (3) bekezdése és a 459/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet 2021. január 1-jével került hatályon kívül helyezésre, és azóta hiányzik az erre a területre vonatkozó szabályozás.

Javaslat:

A Hatóság javasolja, hogy a Kormány 2026. január 1-jétől kezdődően írjon elő közzétételi vagy adatszolgáltatási kötelezettséget az értékhatár alatti beszerzések tekintetében a hatáskörrel rendelkező ellenőrző szervek feladatellátásának támogatása érdekében. Ebben a körben érdemes megfontolni a közzétételi kötelezettség összehangolását az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényrendelkezéseivel, amely szerint az ötmillió forintot meghaladó értékű szerződésekre vonatkozó alapadatokat – a törvényben foglalt kivételi körök figyelembe vétele mellett – mindenképpen közzé kell tenni.

⁴⁰ Ez a szám azt jelzi, hogy a közbeszerzési kötelezettség alá nem eső (vagy ilyennek ítélt) esetekben az ajánlatkérők mindösszesen 128 esetben döntöttek úgy, hogy az EKR – nem kötelező – alkalmazásával folytatják le az eljárásokat.

⁴¹ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (2021.09.30.)

⁴² A Közbeszerzési Hatóság–Miniszterelnökség–EUTAF–Megyei Jogú Városok Szövetsége közös PÉLDATÁRA a Kbt. 19. § (2)–(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmával kapcsolatosan (2021.10.07).

A Hatóság javasolja továbbá, hogy a fenti javaslat nyomán rendelkezésre álló adatok alapján a Kormány készítsen elemzést arról, hogy az értékhatár alatti beszerzésekre vonatkozó szabályozás hiánya megfelel-e a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének, és – különösen a nemzeti közbeszerzési értékhatárok 2025. január 1-jei emelésére tekintettel – indokolt-e ezen területet újra részletes jogi szabályozás alá vonni. A Hatóság fontosnak tartja ebben a körben az alábbi szempontok figyelembevételét:

- Megfontolásra érdemes annak a vizsgálata, hogy bizonyos esetekben (például támogatásból megvalósuló beszerzések vagy bizonyos érték feletti beszerzések esetén) az ajánlatkérők számára célszerű-e kötelezettségként előírni a beszerzési eljárás EKR-ben történő lefolytatását, amelyre a rendszer jelenleg is lehetőséget biztosít (a beszerzési/kivételi eljárások modulban).
- Fontos szem előtt tartani bármely új eljárási szabályrendszer által az ajánlatkérőkre rótt adminisztratív terheket az alacsonyabb szerződéses értékre tekintettel.

Kivételi körök

Az Irányelv 18. cikkének (1) bekezdése alapelveként nemcsak a versenykorlátozás tilalmát fogalmazza meg, hanem azt az esetet is, amikor a beszerzést azzal a szándékkal alakítja ki az ajánlatkérő, hogy az adott beszerzés kikerüljön az irányelv és/vagy a Kbt. hatálya alól. Jellemző példája lehetnek ezen esetkörnek a Kbt. 9.§-ában nevesített kivételi körök jogszerűtlen alkalmazása, amellyel az ajánlatkérő kivonja a beszerzését a közbeszerzési kötelezettség alól.

A Hatóság két olyan kivételi kört azonosított, amelyekkel kapcsolatban fokozottan felmerül a visszaélések lehetősége:

a) a Kbt. 9.§ (8) bekezdésének a) pontja, amely szerint nem kell alkalmazni a törvényt meglévő építmény vagy egyéb ingatlan vétele, illetve az arra vonatkozó egyéb jog megszerzése esetén. A Hatóság álláspontja szerint ezen kivételi kör alkalmazásának feltételei több esetben komplex szempontrendszert képeznek, amelyekre vonatkozó jogszerűségi szempontok csak Európai Bíróság esetjogában kerültek ismertetésre, különös tekintettel a C-537/19 sz. ítéletre, amely a „nem létező, vagyis még meg nem épített épületekre” vonatkozó jogok megszerzésére vonatkozóan tartalmaz lényegi megállapításokat.

b) a Kbt. 111.§ g) pontja, amely azon közösségi értékhatárt el nem érő értékű szolgáltatásokat vonja ki a törvény hatálya alól, amelyek az ajánlatkérő alaptevékenysége ellátásához szükséges irodalmi (szakirodalmi, tudományos) mű létrehozására, tanácsadói vagy személyi tolmácsolási tevékenység végzésére irányulnak.

A fenti kivételi körökkel kapcsolatos jogalkalmazási probléma kettős: egyrészt a vonatkozó jogszabályi rendelkezések kevés konkrétumot tartalmaznak azok minden kétséget kizáró értelmezéséhez, másrészt a megkötött szerződések esetében egyáltalán nem érvényesül a nyilvánosság, és ezáltal az ellenőrző szervezetek sincsenek abban a helyzetben, hogy értesüljenek a közbeszerzési kötelezettség alól kivont beszerzésekről.

A jelenleg hatályos szabályozás szerint a kivételi körbe tartozó szerződések esetében kizárólag az in-house szerződésekre vonatkozik közzétételi kötelezettség a Kbt. 43.§ (1) bekezdése szerint.

Javaslat:

A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy

- az Állami Számvevőszék és/vagy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal bevonásával fokozza az ellenőrzési tevékenységet a kivételi körbe tartozó szerződések vonatkozásában, kiemelt figyelemmel a Kbt. 9.§ (8) bekezdésének a) pontja és a Kbt. 111.§ g) pontja szerinti kivételi körökre.
- 2025. december 31-ig kezdeményezze az EKR-ben történő közzétételi kötelezettség előírásának beemelését a törvényi szabályozásba legalább az alábbi jogszabályi rendelkezésekben nevesített kivételi körök alapján kötött szerződés tekintetében: Kbt. 9.§ (8) bekezdésének a) pontja, és Kbt. 111.§ g) pontja.

Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében a legsúlyosabb versenykorlátozás valószínűleg az, hiszen az ajánlatkérő annak alapján jellemzően egyetlen ajánlattevőt hív csak fel az ajánlattételre. Ezen eljárásfajta alkalmazása ennek megfelelően szűk jogszabályi feltételek alkalmazása mellett lehet csak jogszerű, ezért fokozott figyelmet szükséges fordítani az eljárásfajta jogalapjának alátámasztottságára.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások száma az elmúlt 4 éves időszakot vizsgálva egy alacsonynak tekinthető értéken (2024. évben 217 db eljárás került megindításra ezen eljárási fajta szerint) stabilizálódott, amely uniós összehasonlításban is kedvező aránynak tekinthető.

A beszerzések tárgyát vizsgálva kiemelkedő, hogy a hirdetmény nélküli eljárások között nagy számban jelennek meg az informatikai rendszerek továbbfejlesztésével, támogatásával kapcsolatos feladatokra kiírt hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárások (113 db). A közbeszerzésre kötelezett szervezetek által beszerezni kívánt informatikai rendszerek tekintetében méltányolható ajánlatkérői érdek fűződik ezen alkalmazások rendelkezésre állásának folyamatosságához, és nem várható el, hogy a jellemzően jelentős költségfordítással bevezetett, megfelelően működő rendszerek licenzjogait és támogatási feladatait a szerződések lejártakor kötelezően újra kelljen versenyeztetni. Egy ilyen helyzet amellet, hogy veszélyeztetné az ellátás biztonságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét sem tudná garantálni, mivel egy eltérő rendszert megajánló ajánlattevőnek a bevezetési feladatokkal is számolnia kellene. Az ajánlatkérők ezekben az esetekben az eljárási fajta jogalapjának körében jellemzően az adott szoftver tekintetében fennálló kizárólagos jogokra és a reális alternatívák hiányára hivatkoznak, és ehhez kapcsolódóan az ellenőrzési gyakorlat részét képezi az alternatívaként felmerülő szoftvermegoldások bevezetési költségeinek vizsgálata is.

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ebben a verseny nélküli helyzetben az ajánlattételre felkért ajánlattevő erőfőlényben van, így a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve érvényesítésének egyetlen módja a reális piaci árak vizsgálata lehet a beszerzés tárgyára (tehát nem a bevezetési, hanem kizárólag a továbbfejlesztési, támogatási szolgáltatásokra) vonatkozóan. Ennek megfelelően nem csak egy alternatív alkalmazás bevezetéssel együtt számított költségeivel való összevetést lenne szükséges elvégezni, hanem a beszerzés tárgyát képező szolgáltatások árait önmagukban vizsgálva is.

Ebben a körben a Hatóság felhívja a figyelmet arra is, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjának vizsgálata során az Európai Bíróság az C376/21 sz. ügyben is fokozott jelentőséget tulajdonított a piaci áraknak való megfelelésnek.⁴³

A Hatóság értékelése szerint a Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzés szabályozása és annak gyakorlata általánosságban megfelelő garanciát nyújt arra, hogy ezen eljárásfajta jogalapja az egyes közbeszerzési eljárások tekintetében megfelelően vizsgálatra kerüljön, és megelőzze annak jogsértő alkalmazását. Kiemelendő továbbá, hogy a közbeszerzési eljárások dokumentumainak és a Közbeszerzési Hatóság döntésének EKR-ben történő közzétételének kötelezettsége is fontos elemét képezi ezen kivételes esetben alkalmazandó eljárási fajtához kapcsolódó kontrollmechanizmusnak. A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesülését ugyanakkor indokolt további eszközökkel biztosítani a fentiekben ismertetett esetkörökben.

Javaslat:

A Hatóság javasolja, hogy a Kormány az EKR-ben elérhető adatok alapján 2025. december 31-ig vizsgálja meg, hogy a kizárólagos jogra alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokban elért szerződéses árakra milyen hatással volt az ajánlattevők fentiekben részletezett erőfőlénye a 2021-2024 közötti időszakban, és ezek fényében van-e szükség további intézkedésre a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése érdekében.

⁴³ Ahhoz azonban, hogy bizonyítani tudja, hogy a szóban forgó szerződést nem azzal a szándékkal alakította ki, hogy az kikerüljön a 2014/24 irányelv hatálya alól, vagy hogy mesterségesen korlátozza a versenyt, ahogyan azt az irányelv 18. cikke (1) bekezdésének második albekezdése megköveteli, az ajánlatkérő szervnek képesnek kell lennie annak bizonyítására, hogy a nyertes ajánlattevővel kialakított ár megfelel a piaci áraknak".

A Kbt. 115. § szerinti eljárásfajta alkalmazása

A Hatóság a 2022. és 2023. évre vonatkozó jelentéseiben is javaslatot tett a Kbt. 115. § szerinti, ún. ötajánlattevős eljárás alkalmazási feltételeinek jelentős átalakítására vagy megszüntetésére.

A Kbt. 115. § szerinti („ötajánlattevős”) eljárások: az ajánlatkérő a 300 millió forint becsült értéket el nem érő értékű, uniós forrással nem érintett építési beruházások esetén a közbeszerzés nyilvános meghirdetése helyett közvetlenül meghívhat minimum öt, a teljesítésre képes, szakmailag megbízható gazdasági szereplőt ajánlattételre; az ajánlattételre felhívott ajánlattevőkön kívüli ajánlattevők nem nyújthatnak be az eljárásban ajánlatot.

A Kormány – a Korruptióellenes Munkacsoport ajánlására válaszul – vállalta, hogy az „ötajánlattevős” eljáráshoz kapcsolódóan megvizsgálja az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők kiválasztásának, illetve változtatásának (kötelező rotáció) gyakorlati tapasztalatait, erről beszámol a Munkacsoportnak⁴⁴, és amennyiben a vizsgálat eredménye alapján szükséges, a közbeszerzésekért felelős miniszter útján kidolgozza a Kbt. ezen eljárásfajta vonatkozó szabályainak a vizsgálat által feltárt problémák orvoslását szolgáló módosítását.

A „Beszámoló a Kbt. 115. §-a szerinti, öt ajánlattevő közvetlen meghívásával induló eljárások alkalmazási gyakorlatáról” című elemzés végső következtetése az, hogy az eljárás-fajta gyengeségei nem a szabályozási környezet változtatását indokolják, hanem a meglévő jogszabályi rendelkezések érvényesítése érdekében bizonyos területekre irányuló ellenőrzés fokozását igénylik. Ennek érdekében „indokoltnak látszik, hogy azon esetek listáját, ahol egy ajánlatkérő az eljárástípust egy éven belül tíznél több alkalommal alkalmazta, a közbeszerzésekért felelős miniszter megküldje az ellenőrző szervezeteknek, akik az ellenőrzési tervükbe betervezhetik ezen eljárások átfogóbb vizsgálatát, különösen arra figyelemmel, hogy az ajánlatkérők megfelelően betartották-e a részekre bontás tilalmára vonatkozó jogszabályi kötelezettségeiket, és az eljárásban ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők kiválasztása és változtatása a verseny tisztaságának és az esélyegyenlőség elvének szem előtt tartásával történt-e.”

A 2025. év ellenőrzési tapasztalatai alapján kétséges, hogy a szabályozás módosítása nélkül önmagában az ellenőrzés fokozása elegendő lehet az eljárás kapcsán mutató tendenciózus visszaélések megszüntetésére. Amint azt a Hatóság korábbi integritásjelentéseiben is hangsúlyozta, a Kbt. 115. § szerinti eljárásfajta tekintetében tapasztalható rendszerszintű jogsértések hatása túlmutat az eljárás jelentőségén, károsan hatnak az ajánlattevők közbeszerzésekbe vetett bizalmára, továbbá éppen azon a piaci szegmensen korlátozzák jelentősen a kisebb cégek piacra lépését, versenybe kapcsolódását, ahol arra a legnagyobb esélyük lenne.

A nemzeti eljárásrendben megvalósított építési beruházások mintegy harmada valósult meg a 2024. évben is a Kbt. 115. § szerinti eljárásban, mind az eljárások számát, mind értékét tekintve. Az eljárás jelentősége tehát a statisztikai adatok alapján sem lebecsülhető. A Hatóság ezért továbbra is az eljárás nyílttá alakítását, vagy ennek ellehetetlenülése esetén az eljárástípus megszüntetését (akár a vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatár párhuzamos megemelésével) tekintené megfelelő megoldásnak.

Az előbbi akár úgy is lehetséges lenne, hogy az ajánlatkérőnek a közbeszerzési tervében szereplő, Kbt. 115. § szerinti eljárásban megvalósítani tervezett közbeszerzései tekintetében meg kellene nyitni az érdeklődő gazdasági szereplők számára az előjelentkezés lehetőségét, megadva azon szempontokat (alkalmassági feltételeket, kizáró okokat), amelyek alapján az általa ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők teljesítésre való képességét, szakmai megbízhatóságát vizsgálni fogja. Az előjelentkezők megfelelőségét az ajánlatkérőnek el kellene bírálania, és – az általa felhívni tervezett gazdasági szerep-

⁴⁴ A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III. 28.) Korm. Határozat.

lők mellett – minden megfelelően minősített gazdasági szereplőnek ki kellene küldenie a felhívást. Ily módon megőrizhető lenne az eljárásfajta nagyobb rugalmassága, de fokozódna a verseny, és feltételezhetően csökkenne a színlelt ajánlatok száma.

Végezetül, arra az esetre, ha a Kormány kizárólag a fentebb hivatkozott Beszámoló alapján az ellenőrzés fokozása mellett dönt: **a Hatóság a javasolt ellenőrzési szempontok szigorúbb meghatározását tartja indokoltnak** (például amennyiben egy ajánlatkérő minimum három eljárásában ugyanaz az ajánlattevő nyer; illetve amennyiben ugyanazon FAKSZ/ÁKSZ bevonásával lebonyolított eljárásban legalább 3 esetben ugyanaz az ajánlattevő nyer), **továbbá a rögzített feltételek esetén az ellenőrzés lefolytatásának kötelezővé tételét.** A Hatóság indokoltnak tartja a szignalizálási feltételek és az ellenőrzési kötelezettség jogszabályi szintű rögzítését.

Egyszereplős keretmegállapodások (KMI) alkalmazása

A Kbt. 105. § (1) bekezdése szerint egy ajánlattevővel kötött KMI-ek kérdéskörére a Jelentés központosított beszerzésekre vonatkozó alfejezete (3.7) is részletesen kitér, így jelen pont csak a versenykorlátozáshoz kapcsolódó, a Hatóság ellenőrzési és vizsgálati tevékenysége során szerzett tapasztalatai alapján tett főbb megállapítások taglalására szorítkozik. Az egyszereplős KMI alapvető versenykorlátozási kockázata az alábbiakban rejlik:

- az ajánlattétel időpontjában az ajánlattevők előtt jellemzően nem ismert a konkrétan elvégzendő feladatok terjedelme, annak mennyisége és ütemezése, így a tervezett beszerzésekre vonatkozóan **többitinformációkkal rendelkező ajánlattevők jelentős előnyben vannak a versenytársaikkal szemben.** Ez az összeférhetetlenségi helyzet nyilván egy nyílt eljárásfajta szerint megvalósított közbeszerzési eljárásban is eredményezheti a verseny tisztaságának sérelmét, de a lehívási kötelezettség hiánya miatt az egyszereplős KMI esetében ezen kérdéskör döntő jelentőséggel bírhat.
- **a nagy tételszámú beszerzési tárgyat magában foglaló KMI esetén jelentős problémaként jelentkezik az ajánlati árak értékelésének módszere.** A keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárások becsült értékének meghatározásához a hatályos szabályozás szerint nincs szükség a becsült érték Kbt. 28. § (2) bekezdésben felsorolt módszerek alapján történő alátámasztására, ezért az ajánlatkérők arra sem kötelesek, hogy a beszerzendő tételekhez legalább indikatív mennyiséget rendeljenek. Ennek megfelelően visszatérő gyakorlatnak tekinthető, hogy az ajánlatkérő az egységárak súlyozatlan összegét veszi figyelembe az ajánlatok összehasonlítása során, amely egy fiktív, képzett érték lévén számos visszaélésre ad lehetőséget (pl. a jelentős mennyiséget képviselő, de összességében alacsony ajánlati egységárú termékek ajánlati ára tekintetében anélkül érvényesíthető a túlárzás, hogy annak érdemi hatása lenne az értékelési pontszámokra).
- az ajánlati árakra vonatkozó értékelési szempontok tekintetében alternatív megoldásként jelenik meg a **mintaköltségvetés alkalmazása** az ajánlatok összehasonlítására, ez ugyanakkor azt eredményezi, hogy a mintaköltségvetésben nem szereplő tételek tekintetében nem érvényesül a versenykényszer, vagyis ebben az esetben is sérülhet a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve.
- A becsült érték alátámasztására vonatkozó kötelezettség hiányából, és abból, hogy **az ajánlatkérő nem köteles megadni a beszerzés mennyiségeit, az is fakad, hogy az ajánlatkérő az előkészítés körében a törvényi rendelkezések alapján jogszerűen írhatja ki a keretmegállapodásra irányuló közbeszerzési eljárást anélkül, hogy ismerné az egyes beszerzési tételek piaci árait.** Ez a konstrukció lehetetlenné teszi az aránytalanul alacsony árak vizsgálatát, továbbá túlárzás esetén azt, hogy az ajánlatkérőnek lehetősége legyen az eljárás eredménytelenné nyilvánítására a rendelkezésre álló fedezetre tekintettel.

A fenti aggályok természetesen a többszereplős KMI-ek esetén is fennállnak, ugyanakkor a versenyújrányítások lehetőséget adnak az ajánlatkérő számára kedvező, reális piaci árak elérésére. Az egyszereplős KMI esetében ugyanakkor a nyertes ajánlatban szereplő egységárak az esetek többségében közvetlenül alkalmazandóvá válnak. Így jelentős a kockázata annak, hogy nem érvényesülnek a Kbt. alapelvei, például a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve.

A Hatóság ellenőrzési tapasztalatai alapján is indokolt lehet az egyszereplős KMI alkalmazását indokoláshoz kötni, amelynek során szerephez juthatnak a beszerzés tárgyának sajátosságai (pl. a közvetlen megrendelések ütemezhetősége, tervezhetősége) illetve az érintett piac jellemzői (pl. a potenciális, teljesítésre alkalmas ajánlattevők száma, a verseny intenzitása).

Javaslatok

A Hatóság javasolja, hogy a Kormány 2025. december 31-ig vizsgálja meg az egyszereplős KMI-ekhez kapcsolódóan a szabályozás alábbi irányú módosításának lehetőségeit az irányelvi szabályozás adta lehetőségek figyelembevételével:

- a becsült érték meghatározására körében nagyobb fokú, az egyes beszerzendő tételek piaci áraira is kiterjedő vizsgálati és dokumentációs kötelezettség előírása;
- az egyszereplős KMI ajánlatkérői indokoláshoz kötése.

A Hatóság javasolja továbbá, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdések tekintetében kibocsátott útmutató kerüljön 2026. június 30-ig kiegészítésre a fentiekben megjelölt kockázatok kezelésének eszközeivel, különös tekintettel az alábbiakra:

- a keretmegállapodásokhoz kapcsolódó beszerzési igények tervezésének javasolt módjai, amellyel elkerülhetőek a versenykorlátozó gyakorlatok;
- a becsült érték meghatározásának javasolt módja keretmegállapodások esetén;
- nagy tételszámot érintő keretmegállapodások tekintetében készüljön szakmai iránymutatás, amely hatékonyan képes támogatni az ajánlatkérőket az ajánlati árat megjelenítő értékelési szempontok jogszerű, és különösen a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét érvényesítő meghatározásában.

3.3.2 Kockázatok az eljárás feltételrendszerének meghatározása során

Az alábbi alfejezetben az ajánlatkérő által az előkészítés körében meghatározott feltételrendszerhez kapcsolódó versenykorlátozási kockázatok kerülnek bemutatásra, amelyhez kapcsolódóan megfogalmazott javaslatainkat az alfejezet végén ismertetjük.

Alkalmassági feltételek

A mesterséges versenykorlátozás irányelv szerinti definíciójának klasszikus esete az alkalmassági feltételekben megjelenő versenykorlátozás. A jogszerűtlen alkalmassági feltétel azáltal fejt ki versenykorlátozó hatását, hogy annak következtében egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jutnak, vagy ilyen hátrányt szenvednek el.

A Hatóság tapasztalatai szerint az alkalmassági feltételek jogszerűségének tekintetében az ellenőrző szervek által két szempont kerül vizsgálatra minden esetben:

- az alkalmassági feltétel kapcsolódik-e beszerzés tárgyához;
- az alkalmassági feltételben foglalt minimumkövetelmény arányos-e a teljesítéshez ténylegesen szükséges feltételekkel.

A beszerzés tárgyához kapcsolódás, továbbá a minimumkövetelmény arányossága tekintetében a Kbt. 65.§ (5) bekezdésében megjelölt százalékos arányok teljesülése objektív, könnyen ellenőrizhető szempontokat jelentenek, és az ellenőrző szervezetek nagy hatékonysággal képesek érvényt szerezni ezen előírásoknak.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által az alkalmassági feltételek tekintetében kiadott útmutató (2023.11.16) ugyanakkor – a vonatkozó döntőbizottsági és bírósági joggyakorlattal összhangban – további két vizsgálati szempontra is felhívja a figyelmet:

- „Az alkalmassági feltételrendszer arányosságának vizsgálatakor nem elegendő, ha annak egyes elemei önmagukban nem túlzóak, a feltételrendszer összességében sem eredményezhet indokolatlanul versenyszűkítő hatást”⁴⁵.
- „Az alkalmassági követelmény előírásakor az ajánlatkérőnek azt kell tudnia igazolni, hogy a feltétel előírása az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra, és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek maradéktalan érvényesülése mellett valósult meg. E körben nem elégséges azt igazolnia, hogy például az alkalmassági minimumkövetelményként meghatározott referencia nem haladja meg a közbeszerzés mennyiségének 75%-os mértékét. Az ajánlatkérőnek a konkrét beszerzés specifikumait figyelembe véve kell azt megvizsgálnia, hogy a referencia követelmények nem sértik-e az alapelvek érvényesülését. Nem elegendő úgy meghatározni az alkalmassági minimumkövetelményeket, hogy azok alapján több ajánlattevő is tudjon ajánlatot benyújtani, hanem úgy kell megállapítani, hogy a szerződés teljesítésére képes valamennyi ajánlattevő számára egyenlő eséllyel biztosítsa a megfelelő ajánlattétel lehetőségét.”⁴⁶

A Hatóság álláspontja szerint – az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlatával⁴⁷ összhangban – az alkalmassági feltétel arányossága tekintetében **figyelembe kell venni az érintett piac jellemzőit és sajátosságait**, így elsősorban azt, hogy **van-e elegendő számú, az alkalmassági feltételnek megfelelő gazdasági szereplő**, amely biztosítja a megfelelő szintű versenyt. Ehhez az ajánlatkérőnek fel kell mérnie a piacot, amelyet ugyanakkor az ellenőrző szervezetek jellemzően nem követelnek meg, így nem képesek meggyőződni arról, hogy a konkrét esetben a vizsgált alkalmassági feltétel milyen mértékben korlátozza a versenyt az adott piacon.

Ezen hiányosság ugyanakkor az ajánlatkérői gyakorlatot is alapjaiban határozza meg és egy helytelen működésmódot konzervál: mivel nem jelenik meg közvetlen elvárásként a megfelelő piacismeret a jogalkotó és az ellenőrző szervezetek részéről, továbbá az ajánlatkérők jellemzően nem dokumentálják az alkalmassági feltételek meghatározásának módját és szempontjait, így **az ajánlatkérők többsége is megmarad a formális megfelelés biztosításának szintjén**. Ennek megfelelően az általánosnak tekinthető gyakorlat szerint az ajánlatkérők **kizárólag a saját beszerzési igényeiket, a beszerzés tárgyához kapcsolódást, valamint az elvárt százalékos arány teljesülését veszik figyelembe az egyes alkalmassági feltételek meghatározása során**, anélkül, hogy tisztában lennének azzal, hogy a piacon hány olyan gazdasági szereplő van, amely megfelel az adott feltételnek, és az ténylegesen biztosítja-e a megfelelő szintű versenyt. Ezen működésmód alapján látható, hogy a saját közbeszerzési eljárásában a verseny szintjére az ajánlatkérő ráhatása eshetőlegesen, szinte véletlenszerűnek tekinthető egészen addig, amíg nem méri fel a piaci viszonyokat és csak a saját beszerzési igényét veszi figyelembe a feltételrendszer kialakítása során. A verseny szintjének növeléséhez ezért elengedhetetlenül szükséges az ajánlatkérő proaktív magatartását feltételező piacfelmérés, amelyet a piaci konzultáció sem képes helyettesíteni a gazdasági szereplők általánosnak tekinthető inaktivitása okán.

Ezen problémakör integritási szempontból kiemelt jelentőséggel bír. Az ajánlatkérők többsége a fentiekben ismertetett módon alakítja ki az eljárásai feltételrendszerét, és a jogszerűségi feltételt ezáltal teljesítettnek tekintik. Az ajánlatkérők ugyanakkor praktikus okokból – pl. az eljárás eredményessége érdekében – arról is meg kívánnak győződni, hogy lesznek olyan ajánlattevők, akik képesek érvényes ajánlatot tenni, amely azt eredményezheti, hogy az előkészítés szakaszában egyeztetnek az általuk kiválasztott gazdasági szereplővel vagy szereplőkkel a feltételnek való megfelelés biztosítása érdekében. Az ajánlatkérői szemszögből ez egy teljesen racionális, sőt akár felelős magatartásnak tűnhet, amely biztosítja az eljárás eredményességét, amely ugyanakkor nyilvánvalóan felveti az alapvető jogsértés vagy az összeférhetetlenség kockázatát. **Az eljárás előkészí-**

⁴⁵ D.421/20/2022. számú döntőbizottsági határozat 67–68., 71. pontok.

⁴⁶ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról (2023.11.16.) II. pont, 24. o.

⁴⁷ Lásd a Smetna palata na Republika Bulgaria ügyben hozott C-195/21. sz. ítéletet.

tése során tehát a megfelelő piacismeret nélkül, önkényes szempontok mentén kiválasztott gazdasági szereplőkkel folytatott egyeztetések potenciálisan egy formálisan jogszerű, de a gyakorlatban mégis versenykorlátozó gyakorlatot eredményezhetnek.

Egy alkalmassági feltétel versenykorlátozó jellegének megítéléséhez a Kbt. 65.§ (3) és a (5) bekezdésében foglaltak megfelelő alapot nyújtanak, és ezen szabályozás ténylegesen alkalmas arra, hogy legkirívóbb versenykorlátozó előírásokat azonosítani tudják az ellenőrző szervezetek az ott meghatározott objektív és könnyen megítélhető feltételek mentén (beszerzés tárgyához kapcsolódás és a „75%-os” szabály). A Kbt. tételes jogi rendelkezései ugyanakkor nem nyújtanak kellő támpontot a versenykorlátozó feltételek komplex vizsgálatához, és az általános, valamennyi közbeszerzési eljárásra egységesen vonatkoztatott szabályok sem alkalmasak arra, hogy figyelembevételre kerüljenek a beszerzési tárgyak és az érintett piacok egyedi sajátosságai. Ezen joghézagot a Kbt. 65.§ (3) bekezdésében hivatkozott alapelvek hivatottak kitölteni, ám azok alkalmazása és értelmezése a Döntőbizottság és az Európai Bíróság joggyakorlatának nagy mélységű ismeretét követeli meg.

A fentiekből következően az alkalmassági feltételek versenykorlátozó jellegének megítéléséhez szükség van az érintett piac ismeretére, így indokolt lehet megfontolni a piacfelmérés jogszabályi kötelezettségként való rögzítését, valamint azon szempontok és módszerek kötelező dokumentálásának előírását az ajánlatkérő számára, amelyek alapján az alkalmassági feltételek meghatározásra kerültek.

A fentiekén túlmenően megfontolásra érdemes a mesterséges versenykorlátozás irányelvi definíciójának Kbt. tételes jogi rendelkezéseibe történő átemelése az alkalmassági feltételekre vonatkozásában. Az irányelvi szövegezés a Hatóság álláspontja szerint alkalmasabb lehet – szemben a jelenleg hatályos törvényszöveggel – a versenykorlátozás megítélésére vonatkozó joggyakorlat előmozdítására, tekintettel arra, hogy az a közbeszerzési eljárás feltételrendszerének összességében történő vizsgálatát helyezi előtérbe, továbbá a gazdasági szereplők tekintetében megjelenő „méltánytalan” előny vagy hátrány kitétel olyan többletjelentést hordoz, amely a Kbt. jelenlegi rendelkezéseiben nem jelenik meg, és iránymutatásul szolgálhat a jogalkalmazók számára a jogértelmezéshez.

Értékelési szempontok

Az ellenőrzési gyakorlat kevésbé szigorúan ítéli meg az értékelési szempontok körében megjelenő versenykorlátozást, tekintettel arra, hogy ezen feltételek legtöbb esetben nem lehetetlenítik el a feltételek által hátrányt elszenvedő gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételét. Nyilvánvalónak tűnik ugyanakkor, hogy amennyiben egy értékelési szempont méltánytalan előnyt biztosít egyes gazdasági szereplők számára, az a versenytársak ajánlattételi szándékára is alapvető befolyással lehet, és alapvető sérelmet válósíthat meg.

A Hatóság kockázatelemzési tevékenysége keretében a megjelenő hirdetmények vizsgálata során az alábbi főbb kockázatokat tárta fel az értékelési szempontok alkalmazásához kapcsolódóan:

- amennyiben az előírt értékelési szempont önkényes döntési lehetőséget biztosít az ajánlatkérő számára: ezen esetkör jellemzően egy szakmai ajánlat benyújtásának előírásával jár együtt, amelynek értékelése nehezen végezhető el objektív szempontok mentén, továbbá gyakran fokozott és indokolatlan adminisztrációs terhet ró az ajánlattevőkre, amely az értékelési módszer bizonytalanságaival együtt azt a hatást válthatja ki, hogy az érdeklődő gazdasági szereplők távol maradnak a közbeszerzéstől;
- amennyiben egy műszaki paraméterhez kapcsolódó értékelési szempont mesterséges versenykorlátozást valósít meg, és csak a piacon elérhető termékek szűk köre (vagy adott esetben egyetlen termék) kaphatja meg az értékelés körében kiosztható pontszámot: ezen esetkör lényegében egybeesik a műszaki leírás versenykorlátozó meghatározásával, csak nem érvénytelenséget eredményező feltételként jelenik meg;

- amennyiben egy teljesítési/szerződéses feltételhez (tipikusan teljesítési határidőhöz) kapcsolódó értékelési szempont bizonyos ajánlattevők számára méltánytalan előnyt biztosít (például a közbeszerzés tárgyát képező termékeket egy gazdasági szereplő irreális kockázatot vállalva előre beszerzi, ezáltal lehetővé téve irreális teljesítési határidő vállalását);
- amennyiben az értékelési szempont súlyszáma nem áll arányban annak tényleges jelentőségével.⁴⁸

A fenti kérdéskörök rávilágítanak az alkalmassági feltételek esetében már taglalt problémára, amely szerint az ajánlatkérők nem kötelezettek arra, hogy az értékelési szempontok és az azokhoz tartozó súlysámok meghatározásának szempontjait rögzítsék és ehhez kapcsolódóan megvizsgálják azok tényleges versenykorlátozó hatásait az adott eljárásban. Kiemelt problémakör továbbá, hogy bár az értékelési szempontok bizonyos mértékig objektíven meghatározhatóak (hiszen a beszerzés tárgyához kapcsolódás egyértelműen kijelöli az ajánlatkérő döntési opcióit), de a súlysám meghatározása tekintetében a Hatóság ellenőrzési tapasztalatai alapján az ajánlatkérők teljes mértékben nélkülözik az objektív szempontok és módszerek alkalmazását. A súlysámok meghatározásának ráadásul a teljes elméleti keretrendszere is hiányzik, és ebben a tárgyban a hatósági útmutató⁴⁹ sem ad iránymutatást.

Összefoglalva: az értékelési szempontok ellenőrzési gyakorlatának tekintetében elmondható, hogy az ellenőrző szervek az egyszerűbben és objektív módszerekkel megítélhető megfelelőséget vizsgálják, így elsősorban a szerződés tárgyához kapcsolódást, valamint a mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezők meglétét.

Az alapelvi rendelkezések érvényesülésének vizsgálata esetében a Hatóság helyzetértékelése hasonló az alkalmassági feltételek tekintetében tett megállapításokhoz: ennek megítélése nem lehetséges általános megközelítés mentén, csak az adott beszerzés tárgyának és az érintett piac viszonyainak részletes ismerete alapján.

Szerződéskötési és szerződéses feltételek

Az értékelési szempontokhoz hasonlóan a szerződéskötési és szerződéses feltételek esetén is megállapítható, hogy az ellenőrzési gyakorlat kevésbé szigorúan ítéli meg a versenykorlátozási hatásokat, mivel azok közvetlenül nem lehetetlenítik el a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételét, a Hatóság álláspontja szerint ugyanakkor ezen feltételek is alkalmasak arra, hogy alapvető befolyással legyenek az érdeklődő gazdasági szereplők ajánlattételi szándékára.

A szerződéskötési feltételeket az ellenőrző szervezetek kisebb versenykorlátozási kockázatnak tekintik, mivel azt csak a nyertes ajánlattevőnek szükséges teljesíteni. Ugyanakkor:

- szükséges lehet figyelembe venni az adott szerződéskötési feltétel teljesítésének időigényét is, mert amennyiben az eljárást lezáró döntés közlése és a szerződéskötés időpontja közötti időszak nem elegendő egy feltétel teljesítéshez, akkor annak a potenciális versenykorlátozó hatása a gyakorlatban az alkalmassági feltételhez hasonló. Erre példaként szolgálhatnak az ISO-tanúsítványok, amelyek megszerzésének időigénye jelentősen meghaladja a szerződéskötési moratórium időtartamát.
- a szerződéskötési feltételeket az ajánlattevőnek (vagy közös ajánlattevők valamelyikének) kell teljesítenie, vagyis annak igazolásához nem támaszkodhat más szervezet kapacitásaira az alkalmassági feltételekhez hasonlóan, amely körülmény szintén szűkítheti a versenyt.

A leggyakrabban alkalmazott, a versenykorlátozás kockázatát magában hordozó szerződéskötési és szerződéses feltételek az alábbiak:

⁴⁸ Lásd a D.567/17/2023. sz. határozatot.

⁴⁹ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról (2025.05.29.).

• **tanúsítványok:** az ajánlatkérő által megkövetelt tanúsítványok (leggyakrabban ISO-tanúsítványok) jellemző területei a minőségirányítás, a fenntarthatóság és a munkavédelem. Ezek széles körben elterjedt, a beszerzés tárgyához kapcsolódó minősítési rendszernek számítanak, ugyanakkor a Hatóság a kockázatelemzési tevékenysége során több olyan tanúsítványt is azonosított, amelyek esetében a kifogásolhatónak ítélte azok beszerzés tárgyához kapcsolódását⁵⁰. További jogszerűségi kérdést vethet fel, amennyiben egyes tanúsítványok (pl. ISO27001, ISO28001) ugyan kapcsolódnak a beszerzés tárgyához, de azok olyan szűk körben elterjedtek, hogy annak szerződéskötési feltételként történő előírása nem biztosítja a megfelelő szintű versenyt, így azok előírásának arányossága kifogásolható.

• **műszaki felszereltség előírása:** a túlspecifikált műszaki tartalommal előírt teljesítéshez szükséges eszközök szintén versenykorlátozási kockázatot jelenthetnek, mivel a műszaki leírásban jellemzően csak a teljesítendő feladat kerül meghatározásra, a teljesítéshez szükséges gépek és eszközök típusára vonatkozóan a legtöbb esetben nem szerepel előírás.

• külön kategóriát képez a szerződéses feltételek között az **aránytalanul rövid teljesítési határidő meghatározása**, amely leginkább bizonyos tárgyú (pl. gépjárművek, speciális informatikai eszközök beszerzésére irányuló) árubeszerzések esetében fordul elő. Az értékelési szempontok kapcsán is felmerült, de a nem reális, túl rövid teljesítési határidő ugyancsak versenykorlátozó hatással bírhat.

Az alkalmassági szempontokhoz hasonlóan az értékelési szempontok esetében is úgy látja a Hatóság, hogy az alapelvi rendelkezések érvényesítésének kötelezettsége nem valósul meg maradéktalanul sem az ajánlatkérői, sem az ellenőrzési gyakorlatban.

A beszerzés tárgyához kapcsolódó feltételrendszer (műszaki leírás)

A műszaki feltételrendszerben megjelenő jogszerűtlen versenykorlátozás azt eredményezi, hogy ellehetetlenül azon gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvétele, amelyek egyébként ezen előírások hiányában az ajánlatkérői igény kielégítésére alkalmas megajánlással tudnának élni. A mesterséges versenykorlátozó hatás két okra vezethető vissza:

- a közbeszerzés tárgyának nem megfelelő részletezettségű specifikálása, amely ezáltal nem teszi lehetővé a felelős ajánlattételt;
- a közbeszerzés tárgyának olyan módon történő specifikálása (vagy túlspecifikálása), amely egy vagy több termékre vagy megoldásra szűkíti a megajánlásokat, és ezáltal bizonyos gazdasági szereplőket méltánytalan előnyben részesít.

A műszaki leírás szintjén megjelenő versenykorlátozás **az egyik legnehezebben azonosítható jogsértés az ellenőrző szervek számára**, mivel ezen intézményeknél jellemzően hiányzik a beszerzés tárgyával kapcsolatos szükséges szakértelem. Az ellenőrző szervek felé nem is lehet elvárás, hogy értsenek valamennyi általuk ellenőrzött közbeszerzés tárgyához olyan mélységben, hogy képesek legyenek a versenykorlátozó hatás felismerésére, sőt sok esetben azt az ajánlatkérő által az eljárás előkészítésébe bevont személyek sem képesek azonosítani megfelelő szintű szakértelem hiányában. Ennek körében fontos rögzíteni, hogy a megfelelő szakértelem hiánya általános problémának tekinthető a közbeszerzések előkészítése során⁵¹, így a mesterséges versenykorlátozást megvalósító műszaki leírások nem feltétlenül jeleznek korrupciós szándékot, ettől függetlenül a Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérői szándék a versenyszűkítő hatás tekintetében nem bír relevanciával, legfeljebb további (adott esetben büntetőjogi) többlettényállást valósíthat meg.

⁵⁰ Lásd a D.58/33/2025. sz. ügyet

⁵¹ A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2024 (2025.03.01.) 83. sz. indikátor.

A fentiek okán a műszaki leírás által megvalósított versenykorlátozás tekintetében eltérő megközelítés lehet indokolt az ajánlatkérők és az ellenőrző szervezetek részéről az eljárás eddig taglalt feltételei kapcsán. Ebből a szempontból **jelentős szerep jut a versenykorlátozó előírások révén érdeksérelmet elszenvedő gazdasági szereplőknek**, akik a leginkább abban a pozícióban vannak, hogy felismerhessék a jogsértéseket. Az előzetes piaci konzultáció a gazdasági szereplők aktív részvétele esetén hatékony eszköz lehet ennek kezelésére, hiszen lehetőséget ad a versenykorlátozásokkal kapcsolatos észrevételek jelzésére a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően. A teljesítménymérési keretrendszer piaci konzultációra vonatkozó mérőszámai azt mutatják, hogy a gazdasági szereplők inaktivitása okán nem biztosított megfelelő mennyiségű piaci visszajelzés az ajánlatkérők számára ahhoz, hogy kizárólag ennek alapján meggyőződhesse az arról, hogy az általuk alkalmazni kívánt feltételrendszer nem korlátozza-e mesterségesen a versenyt. Emiatt további eszközök szükségesek a műszaki előírások versenykorlátozó gyakorlatának kezelésére.

A műszaki versenykorlátozás talán legeggyértelműbben azonosítható módja az, ha az adott előírás a versenyt egyetlen ajánlattevőre vagy termékre szűkíti. Ezen helyzet kezelésére törvényi eszközök is rendelkezésre állnak (pl. Kbt. 75.§ (2) bekezdésének e) pontja, kötelező előzetes piaci konzultáció), továbbá az ellenőrző szervek számára is könnyebben felismerhető kockázatot jelentenek. **A Közbeszerzési Döntőbizottság és az Európai Bíróság joggyakorlata⁵² szerint ugyanakkor nemcsak az tekinthető jogszerűtlen versenykorlátozásnak, amennyiben az előírások egyetlen termékre vagy megoldásra szűkítik a versenyt, hanem az is, ha a piac egy jelentős szegmensében működő gazdasági szereplők számára is ellehetetlenül az ajánlattétel.** Az Irányelv (74) preambulumbekkezdésének megfogalmazásában „lehetővé kell tenni a piacon jelen lévő műszaki megoldások, szabványok és műszaki leírások sokféleségét tükröző ajánlatok benyújtását”. Ennek megfelelően fokozott jelentőséggel bír a műszaki leírás tekintetében is a piac és a piacon elérhető megoldások megfelelő ismerete.

Fontos kiemelni továbbá, hogy az Irányelv ugyanezen preambulumbekkezdése a versenykorlátozás kezelésének egyik legfőbb eszközeként hivatkozik a funkcionális és teljesítménybeli kritériumokra épülő műszaki leírásokra. A 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46.§ (2) bekezdésének a) pontja is nevesíti a műszaki előírások meghatározásának ezen két módját, ugyanakkor annak pontos definícióját egyik jogszabály sem tartalmazza, továbbá a fentiekben hivatkozott hatósági útmutató sem tartalmaz iránymutatást arra vonatkozóan, hogy milyen módszerek állnak az ajánlatkérő rendelkezésére a műszaki leírás elkészítéséhez kapcsolódóan.

A Hatóság kockázatelemzése során azt tapasztalta, hogy az ajánlatkérők a műszaki leírásaikat szinte kizárólagosan a beszerzés tárgyának minden részletére kiterjedő pontos műszaki paraméterek meghatározásával készítik, amely nem ad lehetőséget kellő rugalmasságra abban a tekintetben, hogy az ajánlattevők az ajánlatkérő által előírt konkrét műszaki paraméterekhez képest eltérő, de a beszerzés tárgyának rendeltetését vagy az ajánlatkérő beszerzési igényeit figyelembe véve azzal egyenértékű műszaki megoldásokat is meg tudjanak ajánlani. **Ebben a tekintetben javasolt a műszaki leírások elkészítéséhez részletesebb útmutatót készíteni az ajánlatkérők számára, gyakorlatban is alkalmazható iránymutatást adva ahhoz, hogy milyen módon tudják úgy specifikálni a beszerzési igényüket, hogy azáltal biztosítható legyen a magasabb szintű verseny az ajánlatkérői igények teljesülése mellett.**

A Hatóság a műszaki leírás esetében is úgy látja, hogy az alapelvi rendelkezések érvényesítése nem valósul meg maradéktalanul sem az ajánlatkérői, sem az ellenőrzési gyakorlatban. Ezen túlmenően **nem kellően konkrétak a műszaki leírások elkészítéséhez kapcsolódó jogszabályi fogalmak** (elsősorban: funkcionális és teljesítménybeli kritériumok), az ajánlatkérők a gyakorlatban ennek megfelelően egyoldalú megközelítést alkalmaznak az eljárások előkészítése során.

⁵² *Isd a D.451/34/2020. sz. határozatot és a C424/23. sz. ügyben hozott ítéletet.*

A beszerzési tárgyak mesterséges egyesítése és a részajánlattétel biztosítása

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a **beszerzési igények mesterséges egyesítése** tárgyában kiadott útmutatója szerint a mesterséges egyesítés akkor valósul meg, „ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban olyan beszerzési igényeket kíván egységes szerződésben megvalósítani, amelyek szorosan nem kapcsolódnak egymáshoz. Ennek oka, hogy az ilyen szerződések teljesítésére csak korlátozott számú, jellemzően széles körű kapacitásokkal rendelkező gazdasági szereplő lehet alkalmas, ennek következtében a beszerzési igények ily módon történő megvalósítása korlátozza a versenyt, illetve a kis- és közepes vállalkozások közbeszerzésekbe való bekapcsolódását.”

A beszerzési tárgyak mesterséges egyesítésének tilalma szorosan összefügg a részajánlattétel biztosításának kérdéskörével, amely kiemelt figyelmet kapott a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiában és a Hatóság 2023. évre vonatkozó Éves Elemző Integritásjelentésében is. Ennek eredményeként a Közbeszerzési Hatóság a 2024.02.22-i közleményében meghatározta a részajánlattétel biztosításának vizsgálati szempontjait, valamint fokozta az ezzel kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét. Ezen túlmenően **az NFK 2024.12.16-án publikálta a tárgyban készített módszertani iránymutatását**, amely megfelelő részletességgel és kellően gyakorlatorientált módon fogalmazta meg az ajánlatkérők számára a jogszerűség biztosításához szükséges szempontokat.

A Hatóság kockázatelemzési tevékenységének tapasztalatai alapján ugyanakkor a fenti közleményekben megfogalmazott elvárások nem érvényesültek maradéktalanul az ajánlatkérői gyakorlatban, és számos ott megfogalmazott szempontnak nem megfelelő közbeszerzési eljárás kerül jóváhagyásra továbbra is az ellenőrző szervezetek által. A Hatóság által észlelt leggyakoribb kockázatok az alábbiak:

- Mind az Irányelv⁵³, mind a fentiekben hivatkozott NFK-közlemény kiemeli, hogy **a részajánlattétel tekintetében nemcsak a minőségi (vagyis a beszerzés tárgyán belül azonosítható eltérő jellegű részfeladatok), hanem mennyiségi szempontból is szükséges a részajánlattétel szükségességének vizsgálata.** A Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési gyakorlata során nem tapasztalható ugyanakkor ezen vizsgálati szempont alkalmazása. Elsődleges fontossággal bírna a verseny fokozása érdekében a részajánlattétel biztosításának vizsgálata az érintett piac sajátosságaira figyelemmel is, amely jelentősen támogatná a KKV-k közbeszerzési eljárásokban való fokozottabb részvételét is. Ennek megítéléséhez szintén elengedhetetlenül szükséges a megfelelő piacismeret;
- A mennyiségi alapú részajánlattétel a központosított közbeszerzések tekintetében kap különös jelentőséget, ahol a vizsgálati szempontok között **helyet kell kapniuk a túlzott piaci koncentráció megelőzésének is az Irányelv (59) preambulumbekzdésében⁵⁴ foglaltakkal összhangban;**
- a beszerzési tárgyak mesterséges egyesítésének versenykorlátozó hatásait felerősítheti különösen az, ha az egymáshoz szorosan nem tartozó tevékenységek az alkalmassági feltételek (jellemzően referenciafeltételek) között is megjelennek.

A Hatóság megítélése szerint a részajánlattétel tekintetben jelenleg nem érvényesülnek maradéktalanul a Kbt. és az Irányelv alapelvei, így további intézkedés lehet indokolt.

⁵³ Irányelv (78) preambulumbekzdése.

⁵⁴ 2014/24/EU irányelv (59) preambulumbekzdése: „Erőteljes tendencia mutatkozik az uniós közbeszerzési piacokon a közbeszerzési igények összevont teljesítésére a méretgazdaságosság – például alacsonyabb árak és ügyleti költségek – elérése céljából, valamint a beszerzések kezelésének fejlesztése és szakszerűbbé tétele érdekében. (...) Ugyanakkor a beszerzések összevonásának és központosításának monitoringját gondosan kell elvégezni az összejátszásnak és a vásárlóerő túlzott koncentrálódásának az elkerülése végett, valamint az átláthatóságnak és a versenynek, illetve a kkv-k piacra jutási lehetőségeinek a megőrzése érdekében.”

Javaslatok valamennyi vertikális versenykorlátozási esethez kapcsolódóan

A fentiekben részletezett vertikális versenykorlátozási kockázatok kezelése körében a Hatóság az alábbi javaslatokat teszi:

- javasolja közös munkacsoport létrehozását a 2025. december 31-ig legalább a Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Fejlesztési Központ és az Integritás Hatóság részvételével, amelynek feladata a vertikális versenykorlátozást megvalósító ajánlatkérői gyakorlatok és azok megelőzésére szolgáló intézkedések és eszközök azonosítása, továbbá szektorspecifikus ajánlások megfogalmazása. Ezen szektorspecifikus elemzések és ajánlások jelentős segítséget nyújthatnak az ajánlatkérők számára az eljárások jogszerű előkészítéséhez kapcsolódóan.
- a Kormány végezzen vizsgálatot és készítsen jelentést az alábbiak tekintetében:
 - az ajánlatkérők gyakorlatában megjelenik-e a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a közbeszerzések előkészítésével⁵⁵ kapcsolatos útmutatójának 2.2. és 7.a) pontja és az NFK piacismereti útmutatója⁵⁶ szerinti piacismereti feladatok elvégzése, és amely esetekben ezek elvégzésre kerültek, az ajánlatkérők teljesítik-e a kapcsolódó dokumentációs kötelezettségüket;
 - az ellenőrző szervezetek gyakorlata szerint megkövetelik-e az ajánlatkérőktől a piacismereti feladatok elvégzését és a közbeszerzési eljárások alkalmassági, értékelési, szerződéskötési és a szerződés teljesítéséhez meghatározott feltételek meghatározására vonatkozó szempontok dokumentálását;
 - a Kormány a fenti elemzések eredményeinek fényében vizsgálja meg a Kbt. 3.§ 22. pontjában opcionális előkészítési feladatként jelölt helyzet- és piacfelmérési feladatok kötelezővé tételének lehetőségeit és szükségességét a szükséges dokumentálási szint meghatározása mellett;
 - a Kormány vizsgálja meg továbbá, hogy indokolt-e a mesterséges versenykorlátozás 2014/24/EU irányelv 18. cikk (1) bekezdésében meghatározott definíciójában szereplő fogalmi elemeinek átemelése a Kbt. 50.§ (4), 58.§ (3), 65.§ (3) és 76.§ (6) bekezdései szerinti rendelkezésekbe tekintettel arra, hogy azokat a Kbt. jelenleg hatályos törvényszövege nem tartalmazza;
- az ajánlatkérők támogatása érdekében a Hatóság javasolja, hogy a jelenleg hatályos jogalkalmazási segédanyagok (útmutatók) kerüljenek kiegészítésre az alábbiak szerint:
 - a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról szóló útmutatója (2025.05.29.) kerüljön kiegészítésre a súlyszámok meghatározásának objektív módszertanával;
 - a Kormány bővítse a közbeszerzési eljárások előkészítésére vonatkozó útmutatót a műszaki leírások elkészítésére vonatkozó beszerzéstechnikai módszerek ismertetésével. Az útmutató hasznos eszköz lehet arra, hogy az ajánlatkérők számára gyakorlatban alkalmazható iránymutatást adjon ahhoz, hogy milyen módon tudják úgy specifikálni a beszerzési igényüket, hogy azáltal biztosítható legyen a magasabb szintű verseny az ajánlatkérői igények teljesülése mellett. Az útmutató elkészítéséhez alapot adhatnak a műszaki specifikációk nemzetközi beszerzési szakmai sztenderdjei is⁵⁷;
 - a Hatóság javasolja továbbá a részekre bontás tilalmára vonatkozó hatósági útmutatóhoz készített példatár mintájára a mesterséges egyesítés esetére vonatkozóan is konkrét gyakorlati eseteket felvonultató segédanyag készítését.
- a beszerzési tárgyak mesterséges egyesítése tekintetében tett megállapításokhoz kapcsolódóan a Hatóság javasolja, hogy a Közbeszerzési Hatóság vizsgálja felül

⁵⁵ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatban (2025. május 29.).

⁵⁶ Útmutató a közbeszerzéshez kapcsolódó piacismeret megszerzése és a piaccal való kapcsolattartás eszközeiről (2024.11.29.).

⁵⁷ <https://www.cips.org/intelligence-hub/procurement/procurement-specifications>

a hirdetményellenőrzési tevékenységére vonatkozó 2024.02.22-i közleményét és gyakorlatát, kibővítve az NFK 2024.12.16-án kiadott közleményében foglaltakkal, kiemelt figyelemmel a mennyiségi alapú részajánlattétel, továbbá a piackoncentráció vizsgálati szempontjaira. A piackoncentráció vizsgálatát ebben a körben elsődlegesen a központi beszerző szervezetek közbeszerzési eljárásai tekintetében tartja szükségesnek a Hatóság.

3.4 Horizontális versenykorlátozás

Az alapvetően a versenyjog által szabályozott, vállalkozások közötti megállapodások révén megvalósuló versenykorlátozás körében a Hatóság az alábbi főbb kockázatokat azonosította.

3.4.1 Általános versenyjogi jogsértések

A klasszikus versenyjogi jogsértések a Tptv. 11. §-ába ütköző, vállalkozások között létrejött versenykorlátozó megállapodásokat jelentik, amelyek a GVH 2017.05.17-i kiadványa⁵⁸ szerint az alábbi kartellezésre irányuló magatartásokat jelölik:

- körbenyerés,
- ajánlat visszatartás,
- közös ajánlattétel és alvállalkozói szerződések önálló ajánlattétel helyett,
- színlelt ajánlattétel.

A Kbt. 25. §-a nem csak az összeférhetetlenséget, hanem a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek megelőzésének, feltárásának és kezelésének kötelezettségéről is rendelkezik. A Kbt. 25. §-a alapján feltárt jogsértések között vannak olyanok, amelyek a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti szignalizációs kötelezettséggel is járnak. A Kbt. 36. § (2) bekezdése értelmében ugyanis, amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárás során 1. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt – a Tptv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak (GVH).

A Közbeszerzési Döntőbizottság az előtte folyó – tipikusan kezdeményezésre induló – jogorvoslati eljárásokban a fent említett jogvitákban jellemzően csak a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti szignalizációs kötelezettség elmulasztását állapítja meg.

A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer 2024. évi eredményeit összegző anyag 8.1. indikátora például arra vonatkozó megállapítást tartalmaz, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezésére nemzeti eljárásrendhez kapcsolódóan megállapított jogsértések jelentős része a szerződések teljesítésével vagy az ajánlatok bírálatával volt összefüggésben, utóbbinál a GVH felé történő szignalizáció elmaradása volt tömeges ajánlatkérői jogsértés.

Bár a közbeszerzési jogsértések között gyakran kerül megállapításra a GVH-szignalizáció elmaradása, a Közbeszerzési Teljesítményrendszer 2024. évi adatai szerint a közbeszerzési eljárásban észlelt, versenykorlátozó magatartásra vonatkozóan érkezett összesen 41 darab piaci jelzés (35 darab panasz és 6 darabbejelentés) alapján csak 3 db versenyfelügyeleti eljárást indult. Ezen eljárások megindításához a hivatal 4 db panaszt és 1 db bejelentést vett figyelembe.

Amennyiben nem indul GVH eljárás a szignalizált jogsértések tekintetében, a feltételezett jogsértésnek ajánlattevői oldalon nem lesznek következményei, és az ajánlatkérő

⁵⁸ Kartellgyanús közbeszerzés? elérhető:

https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/versenykultura_fejlesztes/kiadvanyok/tajekoztato_fuzetek/KARTELL_ajanlatkeroknak_2017_05_24&inline=true

felelőssége is kizárólag a szignalizáció elmaradása tekintetében kerül megállapításra, a versenyjogi jogsértés megállapítása és a jogkövetkezmények érvényesítése elmarad.

Az is kiemelendő, hogy a Kbt. 25. §-a szerinti jogsértések nem mindegyike valósít meg a Tptv. 11. §-a szerinti jogsértést, tehát nem tartozik a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe, azonban ezek elhatárolása problémákat okoz a közbeszerzési eljárások szereplői számára.

A kartellekkel kapcsolatos jogsértések kezelése olyan versenyjogi szakértelmet követel meg, amely az ajánlatkérők által a közbeszerzési eljárásba bevont személyek részéről a Hatóság tapasztalatai alapján jellemzően hiányzik. Ez a tudáshiány alapvetően két problémakört jelent a gyakorlatban:

a) a kartellek felismerése: bár a fentiekben hivatkozott jogalkalmazási segédanyagok számos olyan körülményt bemutatnak, amelyek versenyjogi jogsértésekre utalhatnak, a Hatóság kockázatelemzési tapasztalatai és a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok elenyésző számban történő alkalmazása arra engednek következtetni, hogy az ajánlatkérők bírálati tevékenységének nem szerves része az ajánlattevői összejátszások vizsgálata, az ajánlatok versenyjogi szempontú ellenőrzése jellemzően elmarad;

b) az azonosított kartellek kezelése: a Hatóság megítélése szerint a jogalkalmazási segédanyagok sem tartalmazzak egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy az ajánlatkérők milyen bírálati cselekményt végezzenek kartell-gyanú esetén. Ebben a tekintetben az ajánlatkérők számára leginkább az alábbi gyakorlati problémák jelentkeznek, amelyre sem a jogszabályok, sem az útmutatók nem adnak világos választ:

ba) mely kartellre utaló körülmények alapoznak meg egyszerű gyanút és melyek minősülnek a kartellszabályok nyilvánvaló megsértésének? A rendelkezésre álló szakmai iránymutatások csak olyan általános megállapításokat tesznek, amelyek alapján a versenyjogban nem jártas ajánlatkérők számára nehezen ítékelhetőek meg, hogy az egyes magatartások mely kategóriába sorolhatók;

bb) a fenti kategóriákba soroláshoz kapcsolódóan annak megítélése is bizonytalan, hogy milyen bizonyítottsági szint szükséges a GVH-nak történő bejelentéshez, a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok vagy a Kbt. 75. § (2) bekezdésének c) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazásához. A Kbt. 62. § (1) bekezdése a kötelező kizáró okok körében két versenyjogi vonatkozású kizáró okot szabályoz, amelyek közül az o) pont szerinti vonatkozik a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásra, amikor is a gazdasági szereplő tekintetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdaságiszereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött. Kérdéses, hogy a GVH-nak történő szignalizáció esetén az ajánlatkérő alkalmazhatja-e a kizáró okot, milyen jellegű, mértékű bizonyítottság szükséges annak megállapításához. Ugyanezen kérdések merülnek fel a Kbt. 75. (2) bekezdésének c) pontja szerinti eredménytelenségi ok tekintetében.

A fent ismertetett versenyjogi vonatkozású kérdések megfelelő kezelése érdekében az Integritás Hatóság javasolja, hogy:

- a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Fejlesztési Központ és az ellenőrző szervezetek – az EUTAF-ot és a Hatóságot is ideértve – részvételével alakuljon munkacsoport, amely a módszertani anyag kiadásával támogatja a közbeszerzési eljárások szereplőit; a módszertani anyag a Gazdasági Versenyhivatal és a Közbeszerzési Hatóság 2023-ban közzétett, a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatásához hasonlóan alkalmas lenne a közbeszerzési eljárások szereplői támogatására;

- a Gazdasági Versenyhivatal a közbeszerzési eljárásokban feltárt, feltételezett jogszabálysértések tekintetében benyújtandó panaszok/bejelentések sikerességének fokozása, a jogsértések következményeinek megfelelő érvényesítése érdekében **tegyen közzé módszertani segédanyagot**, amelyben részletes eligazítást ad a panasz, illetve a bejelentések közötti különbségekről, felhívja a figyelmet a panaszok/bejelentések tipikus hibáira, buktatóira, és ismerteti, hogy milyen mértékű bizonyítottságot vár el a bejelentések/panaszok tekintetében, milyen bizonyítékokat tart elegendőnek az eljárás megalapozásához, milyen dokumentumok, információk benyújtását igényli, mely esetben minősíti a bejelentésként megtett jelzést panaszként;
- a Gazdasági Versenyhivatal a honlapján közzétett, kifejezetten ajánlatkérőknek szánt panasz-úrlaphoz hasonlóan tegyen közzé külön úrlapot arra az esetre, ha az ajánlatkérő a jelzését bejelentésként kívánja előterjeszteni.

Tekintettel arra, hogy az ellenőrzések tapasztalatai szerint a **színlelt ajánlattétel** nem csak a Kbt. 115. § szerinti eljárásokra jellemző, de a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot alkalmazó közbeszerzési eljárásokban is problémát jelent, a **Hatóság fontosnak tartja a megfelelő következmények érvényesítését a jogsértések visszaszorítása érdekében.**

A Hatóság javasolja végezetül, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja kerüljön kiegészítésre a Kbt. 25. §-a szerinti, a verseny tisztaságának sérelmét eredményező jogsértésekre való utalással. A Hatóság megítélése szerint a kizárással fenyegetettség megfelelő visszatartó erőt jelenthetne a tárgyi jogsértések tekintetében.

3.4.2 Támogató ajánlatok a verseny látszatának fenntartása érdekében

Támogató ajánlatok alatt a Hatóság azon ajánlattevők által benyújtott ajánlatokat érti, akik nem valós ajánlattételi szándékkal vesznek részt a közbeszerzési eljárásban, és erre az ajánlatkérővel vagy egy másik ajánlattevővel kötött jogellenes megállapodás alapján kerül sor. A valós ajánlattételi szándék hiánya tehát nem minősül jogsértőnek, amennyiben az ajánlattevő saját elhatározása alapján (pl. piaci információszerzés okán) vesz részt a közbeszerzési eljárásban a nyertesség valódi szándéka nélkül.

Ezen eset amiatt kezelendő külön a klasszikus versenyjogi jogsértésektől (pl. kartell), mivel ebben az esetben a **gazdasági szereplők által kötött megállapodás nem közvetlenül a versenykorlátozásra irányul, hanem a verseny látszatának a fenntartására**, jellemzően a Kbt. 75. § (2) bekezdésének e) pontja szerinti eredménytelenségi ok elkerülése érdekében.

Az indokolja mégis a támogató ajánlatok versenykorlátozás körében történő kezelését, mivel az a verseny hiányát hivatott leplezni, amely ezáltal kiemelt versenykorlátozási kockázatot jelezhet.

A Hatóság vizsgálati és ellenőrzési tapasztalata alapján rendkívül gyakran merül fel annak gyanúja, hogy támogató ajánlatok kerülnek benyújtásra a verseny látszatának fenntartása érdekében. Általános problémaként említhető továbbá, hogy **az ajánlatkérők jellemzően nem azonosítják és tárják fel a színlelt ajánlattétel körülményeit**, továbbá nagyon kevés esetben tesznek intézkedést annak kezelése érdekében. Ennek megfelelően a színlelt ajánlatokhoz kapcsolódó jogsértések döntő többségére az ellenőrzések során derül fény, jellemzően a közbeszerzési eljárások lezárultát követően, amikor is a jogkövetkezmények kizárólag a bírság kiszabására és esetlegesen a támogatást érintő pénzügyi korrekcióra korlátozódnak. Ennek okai között az alábbiak említhetők:

- az ajánlatkérőnek előzetesen is tudomása van a támogató ajánlatról, vagy adott esetben a verseny tisztaságát sértő megállapodást maga köti meg az érintett ajánlattevővel, de az eljárás eredményessége érdekében nem áll érdekében ezen jogsértés feltárása és kezelése;

- előfordulhat, hogy az ajánlatkérő a bírálat során észleli a jogsértést, de bízva abban, hogy az ellenőrző szervezetek nem tárják fel azt, azt a döntést hozza, hogy az eljárás eredményessége érdekében nem tesznek intézkedést;
- az ajánlatkérő nevében eljáró személyek nem rendelkeznek a színlelt ajánlatok azonosításához és a kapcsolódó bírálati cselekmények elvégzéséhez szükséges versenyjogi szakértelemmel.

További problémát jelent, hogy egyetlen jogszabály sem határoz meg dokumentálási kötelezettséget az ajánlatok versenyjogi szempontú vizsgálata tekintetében, így az ajánlatkérők jellemzően nem alakítanak ki szabályozott munkafolyamatokat a színlelt ajánlatok azonosítására, ezért ezek a jogsértések nagy eséllyel feltáratlanul maradnak, továbbá az ajánlatkérők sem tudják azt bizonyítani, hogy a szükséges vizsgálatokat elvégezték. Ez főként annak a fényében jelenthet kockázatot az ajánlatkérők számára, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság általános gyakorlata szerint a GVH-nak történő bejelentési kötelezettség elmaradása kerül megállapításra jogsértésként az ajánlatkérő terhére, míg a versenykorlátozó megállapodást kötő felekre nézve a Döntőbizottság jellemzően nem határoz meg hátrányos jogkövetkezményt.

Javaslat:

A Hatóság az általános versenyjogi jogsértések tekintetében tett javaslatain túlmenően javasolja, hogy a Kormány vizsgálja meg a GVH a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatásának kiegészítését kifejezetten a színlelt ajánlatokra vonatkozóan azon szempontrendszer kidolgozásával, amely segítheti annak azonosítását, ha egy ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban nem valós ajánlattételi szándékkal vesz részt, és amelyek fennállása esetén az ajánlatkérő köteles a GVH-hoz bejelentést tenni és/vagy a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerint kizáró okot alkalmazni.

3.5 A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve és a versenykorlátozás kapcsolata

A Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglalt alapelv alkalmazásának joggyakorlata a Kbt. hatálybalépése óta eltelt szűk tíz év alatt is kiforratlan maradt, egyedül a tételes jogi rendelkezések⁵⁹ körébe beemelt, a szerződés teljesítése során érvényesítendő előírások kerültek olyan mértékben konkretizálásra, hogy azok a jogalkalmazói gyakorlat részévé válhattak. Az alapelv szerepe a közbeszerzési eljárások további szakaszaiban, és különösen a közbeszerzési eljárás előkészítése során ugyanakkor tisztázatlan, a Hatóság a Döntőbizottság gyakorlatában pedig csak egyetlen határozatot⁶⁰ azonosított, amely segítheti a jogértelmezést.

Amennyiben az ajánlatkérő jogsértő feltételekkel méltánytalan előnyben részesít egyes gazdasági szereplőket vagy adott esetben a versenyből kizár másokat, ezen versenykorlátozás hozzájárulhat a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének megsértéséhez, mivel a mesterségesen leszűkített versenyben nem feltétlenül biztosítható, hogy – a fentiekben hivatkozott határozat megállapításaival összhangban – az ajánlatkérő igényei a legcélszerűbben és legeredményesebben, továbbá piaci áron kerüljenek kielégítésre.

⁵⁹ Kbt. 142.§.

⁶⁰ Lásd a D.297/26/2023. sz. határozat 119. pontját: „az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia. Ez azt a kötelezettséget rója az ajánlatkérőkre, hogy olyan döntéseket hozzanak, amelyek gazdaságilag a legelőnyösebb döntést jelentik. Ennek keretein belül különösen az ajánlatkérő gondoskodni köteles arról, hogy az igényei a lehető legeredményesebben, legcélszerűbben, lehetőleg a szokásos piaci áron kerüljenek kielégítésre minőségi ajánlatok elfogadását segítő feltételrendszer mellett akként, hogy a szerződés teljesítése során is érvényesíti az annak megszegéséből fakadó igényeit.”

Az 2014/24/EU irányelv és a Kbt. szabályrendszere elsősorban azért fogalmaz meg elvárásokat és kötelezettségeket a tiszta és minél intenzívebb verseny biztosítására vonatkozóan, mert ez a legfőbb eszköze annak, hogy az ajánlatkérők számukra gazdaságilag legelőnyösebb feltételeket érjenek el a közbeszerzési eljárás során. A mesterséges versenykorlátozás az ajánlatkérő piaci pozícióit rontja, és az alacsonyabb szintű vagy megszűnő versenyben az ajánlattevők kerülnek erőfölényes pozícióba, amely jelentősen megnöveli annak a kockázatát, hogy az ajánlatkérő csak kedvezőtlenebb feltételekkel tud szerződést kötni, ideértve a túlárakozást is. Emiatt a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítése körében is megvalósulhat a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének megsértése. Ebben a körben a vizsgált alapelv alábbi szempontjaira szükséges kitérni.

A becsült érték és a piaci ár

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének legegységelműbben azonosítható értelmezési síkja – a vonatkozó joggyakorlattal összhangban – hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesülését leginkább az szolgálja, ha az ajánlatkérő biztosítja azt, hogy a beszerzési igényének kielégítése a „szokásos” piaci áron történjen. A „szokásos” kitétel átfedésben lehet a Kbt. 16. §-ában a becsült érték definíciójában szereplő „az adott piacon általában kért vagy kínált” fordulattal, tehát a becsült érték meghatározásának módja is hangsúlyos szerepet kaphat a felelős gazdálkodás tekintetében, amely indokoltá teszi a becsült érték meghatározására vonatkozó módszerek megfelelőségének vizsgálatát.

A Hatóság kockázatértékelési tevékenységének tapasztalatai alapján úgy ítéli meg, hogy **gyakori problémát jelent a közbeszerzési eljárások tekintetében a becsült érték nem megfelelő meghatározása**, amelyet alátámasztanak a becsült érték és a nyertes ajánlati árak közötti eltérésre vonatkozó statisztikák⁶¹ is. Ennek gyakorlati következményei közül az alábbiak emelhetők ki:

- az ajánlatkérő a rendelkezésre álló fedezetet is nyilvánvalóan a becsült értékre figyelemmel állapítja meg, a legtöbb közbeszerzési eljárás esetében pedig ezen két érték megegyezik. Amennyiben a becsült érték és ennek következtében a fedezet mértéke sem a piaci árakat tükrözi, akkor az a nyertes árban jelentkező mindkét irányú eltérés esetén nehezen kezelhető problémát jelent az ajánlatkérő számára. Amennyiben a becsült érték és a fedezet alacsonyabb, mint a piaci ár, akkor az a fedezet kiegészítését teszi szükségessé, amely pl. egy támogatott projekt esetében jelentős nehézségekbe ütközik. Amennyiben a becsült értéket az ajánlatkérő túltervezi, akkor az azt eredményezi, hogy az ajánlatkérő nem költi el a beszerzés tárgyára szánt teljes fedezetet, amely a piaci ár pontos meghatározása esetén adott esetben lehetőséget adott volna arra, hogy magasabb minőséget vagy mennyiséget határozzon meg a beszerzés tárgya tekintetében. Támogatott projektek esetén az így jelentkező megtakarítások is nehezen kezelhető feladatot jelentenek projektmenedzsment szempontból.
- a becsült érték nem megfelelő meghatározása azt is eredményezheti, hogy az ajánlatkérő olyan ajánlati árakat is aránytalanul alacsonynak minősít, amelyek egyébként a szokásos piaci árat tükrözik. Ezen esetkor a Kbt. 72.§-szerint kezelhető, amennyiben az arra felkért ajánlattevők megfelelően benyújtják az árandokolásukat, de az aránytalanul alacsony ár vizsgálata mindig fokozott kockázatot hordoz magában az ajánlat érvénytelenítésére vagy a jogorvoslatra vonatkozóan.

A Hatóság megítélése szerint a becsült érték meghatározásának Kbt. 28.§ (2) bekezdésében nevesített módszerei, valamint a kapcsolódó ajánlatkérői gyakorlat nem biztosítja megfelelően a piaci árak azonosítását.

⁶¹ A BEII adatszolgáltatása alapján 2024. évben megjelent eredménytájékoztató hirdeteménnyel lezárult közbeszerzések esetében az átlagos eltérés mértéke a becsült érték és nyertes ajánlati ár között 23,9 % volt.

A becsült érték meghatározásának leggyakoribb módszerei az árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések tekintetében:

- a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok: ebben a tekintetben nagy a kockázata annak, hogy az indikatív ajánlatok nem tükrözik a piaci árakat, aminek több oka is lehet:
 - az indikatív ajánlattételre felkért cégek kiválasztása nem tükrözi a piac teljességét, a jellemzően átláthatatlan szempontok mentén, piacfelmérés nélkül kiválasztott gazdasági szereplők által adott indikatív ajánlatok nem alkalmasak a piaci árak azonosítására.
 - a gazdasági szereplők – gazdaságilag ésszerű megfontolásból – nem a közbeszerzési eljárásban későbbiekben benyújtani tervezett árat adják meg az indikatív ajánlattétel során, mivel ezáltal a saját versenyhelyzetüket ronthatják az éles ajánlattételkor, ha az ajánlatkérő esetlegesen nyilvánosságra hozza a becsült értéket. Emiatt fokozott a kockázata annak, hogy az indikatív árak valódi verseny biztosítása esetén jelentősen meghaladják a közbeszerzési eljárásban tett ajánlati árak szintjét. Ezen hatást felerősítheti egyes piaci szegmensekben (pl. médiavásárlás, gépjármű alkatrészek, stb.) a gazdasági szereplők által általános jelleggel alkalmazott listaárak gyakorlata, amelyek alapján a tényleges ajánlati árat egyedileg határozzák meg a listaárból adott kedvezmény mértékének megadásával. Ezen listaárakból a verseny során jelentős, akár 50 %-ot meghaladó kedvezményt is biztosíthatnak egyes beszerzési tárgyak esetében az ajánlattevők, amely szintén nehezen kezelhetővé teszi a reális becsült érték meghatározását.
 - az indikatív ajánlattétel tekintetében is megjelenik a támogató ajánlatok gyakorlata, amelyek más gazdasági szereplőkkel vagy adott esetben az ajánlatkérővel egyeztetve kerülnek benyújtásra azzal a céllal, hogy a becsült érték egy előre meghatározott értéken kerüljön meghatározásra (pl. egy támogatott projektben rendelkezésre álló fedezethez igazodva).
- az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése: ezen módszer sem alkalmas minden esetben a piaci ár meghatározására, mivel semmilyen garancia nincs arra, hogy az ajánlatkérő a korábbi szerződését megfelelő versenyfeltételek mellett kötötte. A Kbt. még azt sem követeli meg, hogy kizárólag (nyílt) közbeszerzésen elért árak vehetők figyelembe a becsült érték alátámasztásaként, ezért egy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás vagy egy értékhatár alatti beszerzés eredményeként kötött szerződés is jogszerűen felhasználható lehet.

Az építési beruházások esetében jogszabályi kötelezettségként a tervező által elkészített költségbecslés képezi a becsült érték alapját, amely szintén nem jelent megfelelő biztosítékot arra, hogy az abban szereplő árak szintje megfelel a piaci áraknak.

Minden bizonnyal ezen tapasztalatok is közrejátszottak az állami beruházások költségellenőrzésének részletes szabályairól szóló 98/2025. (V. 12.) Korm. rendeletben foglalt szabályozás megalkotása során is, amelyet a Hatóság célját tekintve előremutatónak tart, ugyanakkor a gyakorlati alkalmazásra vonatkozó tapasztalatok hiányában a Jelentés készítésének időpontjában még nem vonható le megalapozott következtetés arra vonatkozóan, hogy ezen eszköz alkalmas-e a közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás elvének érvényesítésére.

Az építési beruházások piaci árainak azonosítása nagyságrendekkel nagyobb adminisztratív terhet jelent az árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések többségéhez képest, ezért felvetődik a kérdés, hogy nem lenne-e célszerű a költségellenőrzés bevezetése további beszerzési tárgyak vonatkozásában is. A Hatóság álláspontja szerint ugyanakkor az építési beruházásoktól eltérő beszerzési tárgyak köre túlságosan heterogén ahhoz, hogy ezen ellenőrzés a gyakorlatban megvalósítható legyen. Indokolt lehet ugyanakkor a becsült érték alátámasztására alkalmazott módszerek kiegészítése, tekintettel az indikatív ajánlatok és a korábbi szerződések elemzésének fentiekben részletezett hiányosságaira. A Kbt. 28.§ (2) bekezdésében nevesített további módszerek (beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás, igazságügyi szakértő igénybe vétele) megfelelő megoldások lehetnek, de azokat az ajánlatkérők nagyon ritka esetekben (pl. energiabeszerzések területén) alkalmazzák csak, és forrásigényes külső szakértő bevonását igénylik.

Köztes megoldásként kínálkozik az ajánlatkérők számára a piaci árak fokozottabb vizsgálati kötelezettségének előírása, amelynek során – akár az NFK piacismereti útmutatójában bemutatott módszerek alkalmazásával – a Kbt. 3.§ 22. pont szerinti piacelemzési feladatok elvégzése által nagyobb hatékonysággal azonosíthatóak az érintett piac teljességét tükröző reális piaci árak (pl. EKR-ben hasonló tárgyú közbeszerzések nyertes árainak vizsgálata, nyilvánosan elérhető árlisták összegyűjtése, stb.). Ezen tevékenységet a közbeszerzéseket felügyelő állami szervek is hatékonyan tudnák támogatni a közbeszerzési árakra vonatkozó statisztikák készítésével vagy bizonyos időközönként frissített adatbázisok létrehozásával az EKR-ben rendelkezésre álló adatok alapján.

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése a beszerzés tárgya tekintetében

A felelős gazdálkodás alapelvéből az is következik, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásuk előkészítése során (a saját szervezeti igényeik egyoldalú megfogalmazásán, és a Kbt. további alapelvi és tételes jogi rendelkezésnek való megfelelésen túlmenően) kötelesek figyelembe venni, hogy az általuk meghatározott feltételek egyenként és összességében biztosítják-e a gazdaságilag legelőnyösebb beszerzési konstrukció megvalósítását⁶², amelyből adott esetben az ajánlatkérői beszerzési igény felülvizsgálatát követelheti meg az ajánlatkérőtől, ahogyan azt az Európai Bíróság legfrissebb joggyakorlata is mutatja⁶³.

Annak vizsgálata, hogy mely döntés a legelőnyösebb az ajánlatkérő számára, nagyrészen gazdasági és pénzügyi kérdés, és olyan szakértelmet igényel, amely jellemzően nem kerül biztosításra a közbeszerzési eljárások előkészítésébe az ajánlatkérők részéről. A gazdasági célszerűséget az ellenőrző szervezetek és a jogorvoslati fórumok is az ajánlatkérő döntési kompetenciájába tartozóként kezelik, és a közbeszerzési eljárás jogszerűségét csak azt követően vizsgálják, hogy a beszerzési tárgy specifikálásra került. Ugyanakkor az előkészítés része a beszerzési tárgyhoz kapcsolódó műszaki és szerződéses feltételrendszer meghatározásának folyamata is, és a végleges feltételek nem minden esetben egyezhetnek meg minden részletében az ajánlatkérő beszerzési igényével, azokat felülírhatja a piacon elérhető kínálat vagy akár a rendelkezésre álló fedezet hiánya. Ezen paraméterek meghatározása tehát egy iteratív folyamat, amelyre alapvető hatással vannak a helyzet- és piacfelmérés eredményei, és amely egy mérlegelési folyamatként jellemezhető legfőképpen a saját beszerzési igények, az ellátásbiztonság, a verseny biztosítása és a költséghatékonyság szempontjai között.⁶⁴ Amíg a piacfelmérés a külső üzleti és piaci környezet elemzésére irányul, a fentiekben felvázolt feladatok a beszerzési tárgy műszaki és szerződéses feltételrendszerének pontos meghatározását jelölik a szervezet belső körülményeinek és lehetőségeinek figyelembevételével. Ezen feladatok összefoglaló elnevezésére lehet alkalmas a Kbt. 3.§ 22. pontjában nevesített helyzetfelmérés.

A fenti előkészítő feladatok elvégzését ugyanakkor a jelenleg hatályos szabályozás alapján jogszerűen mellőzheti az ajánlatkérő, és azokat rögzítő dokumentumokat sem követelik meg az ellenőrző szervezetek a Hatóság kockázatelemzési tapasztalatai alapján. A Hatóság álláspontja szerint ahhoz, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének való megfelelés biztosított legyen, szükség van nemcsak ezen feladatok elvégzésére, hanem azok megfelelő és átlátható dokumentálására is.

Konklúzió

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve gyakorlati alkalmazásának vizsgálata alapján általánosságban megállapítható, hogy a „gazdaságilag legelőnyösebb” megoldások

⁶² Isd. D.297/26/2023. sz. határozatot.

⁶³ Isd. az Európai Bíróság C-424/23. sz. ügyben hozott ítéletét.

⁶⁴ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a közbeszerzési eljárások előkészítéséről szóló útmutatója (2023.02.20) a közbeszerzési tárgya szerinti szakértelmet biztosító, eljárás előkészítésébe bevont szakértő feladataiként határozza meg ezen tevékenységeket, az alábbiakat nevesítve: „az ajánlatkérő beszerzési igényének felmérése, beszerzési alternatívák felkínálása, (...) teljesítési határidő/időtartam meghatározása, párhuzamos igények egyeztetése, beszerzések ütemezése stb. és főként a reális piaci ár meghatározása, ár-érték arány mérlegelése”. Ezen feladatok szoros összefüggést mutatnak a piacfelméréssel.

alkalmazására vonatkozó elvárás nyilvánvalóan nagyon tág és nehezen konkretizálható szempontrendszerrel jelent, amelynek jogszerűségét nehéz megítélnie a jogalkalmazó és ellenőrző szervezeteknek, mivel jelenleg nem áll rendelkezésre objektív szempontrendszer ezen vizsgálat elvégzésére. Az a következtetés ugyanakkor levonható a rendelkezésre álló kevés jogforrás alapján is, hogy az ajánlatkérő számára kötelezettségként jelentkezik, hogy – adott esetben egy ellenőrzés során – alá tudja támasztani azt, hogy az általa meghatározott feltételek során figyelembe vette a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítését. Emiatt indokolt lehet a dokumentálási kötelezettséget kiterjeszteni az alábbi döntéselőkészítő cselekmények körére is:

- a beszerzési igény indokoltságának alátámasztása,
- az ajánlatkérő beszerzési igényeinek részletes felmérése az érintett belső szervezeti egységek és személyek bevonásával,
- beszerzési opciók vizsgálata:
 - o saját teljesítés és kiszervezés vizsgálata,
 - o jogi konstrukció vizsgálata (adásvétel vagy bérlet),
 - o helyettesítő termékek/szolgáltatások vizsgálata,
- teljesítési határidő/időtartam meghatározásának szempontjai, beszerzés ütemezése,
- ár-érték arány mérlegelése, szükség szerint költség-haszon elemzés elvégzése.

Összefoglalásként elmondható, hogy ezen alapelv gyakorlati alkalmazására vonatkozó keretek kidolgozása alkalmas lehet a tulajdonosi szemlélet érvényesítésére, továbbá a Jelentés 4.2.1. pontjában részletezett, a piaci ár vizsgálatához kapcsolódó támogatáspolitikai kockázatok kezelésére is megfelelő eszközöket biztosíthat.

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítés körében a Hatóság az alábbi konkrét javaslatokat teszi:

- A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy a 2025. december 31-ig vizsgálja meg a becsült érték meghatározására vonatkozó, Kbt. 28.§ (2) bekezdésében meghatározott módszerek felülvizsgálatának szükségességét annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárások becsült értéke hatékonyabban tükrözze a piaci árakat.
- A Hatóság javasolja továbbá, hogy a Kormány vizsgálja meg annak szükségességét, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényre juttatása érdekében kötelezővé teszi a helyzetfelméréshez kapcsolódó, fentiekben megjelölt döntéselőkészítő anyagok dokumentálási kötelezettségét. Ehhez kapcsolódóan javasoljuk sablondokumentum vagy gyakorlati szempontú ellenőrző lista készítését az NFK piacismereti útmutatójának 1. sz. mellékletének mintájára.

3.6 A közbeszerzési eljárások előkészítéséhez szükséges megfelelő szakértelem hiányának hatása a verseny szintjére

A Jelentésben bemutatott jogsértési kockázatok, valamint az azok vonatkozásában megfogalmazott javaslatok között hangsúlyos szerepet kaptak a helyzet- és piacfelmérési feladatok, ezek hiányában az adott közbeszerzési eljárásokban előírt feltételek versenykorlátozó hatásai csak korlátozottan azonosíthatóak. A teljesítménymérési keretrendszer 2024. évre vonatkozóan publikált eredményei alapján ugyanakkor világosan látszik, hogy az ajánlatkérők nagy többsége nem rendelkezik a piacfelmérési feladatok elvégzéséhez szükséges szakértelemmel, és csak 9,5 % volt azon ajánlatkérők aránya, akik úgy ítélik meg, hogy munkatársaik képesek összetett igényekkel kapcsolatosan is megfelelő piackutatást végezni.⁶⁵

⁶⁵ A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei (2025. február 28.) 83. indikátor 6. alindikátor (184. o.)

A fentiekben említésre került, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a közbeszerzési eljárások előkészítéséről szóló útmutatója (2023.02.20) a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet biztosító szakemberhez rendeli ezen feladatok elvégzését. A Hatóság megítélése szerint ugyanakkor a műszaki szakértelmet biztosító szakértők nagy része (például egy informatikus, dietetikus vagy vagyonvédelmi szakember) nem rendelkezik ezen feladatok ellátásához szükséges speciális tapasztalattal. Példának okáért egy informatikai szakember tökéletesen alkalmas lehet egy beszerzendő szerverinfrastruktúra elemeinek műszaki paraméterezésére, és adott esetben még a piacon elérhető termékek azonosítására, de a piaci szereplők jellemzőinek, ajánlattételi hajlandóságának, a piac szerkezetének és a verseny intenzitásának elemzése és felmérése már majdnem biztosan meghaladja a szakmai kompetenciáit, és ezek elvégzése nem is várható el tőle.

Az Európai Bizottság is kiemelten foglalkozott ezen kérdéskörrel, amelynek eredményeként 2017-ben publikálásra került a közbeszerzések professzionalizálásának tárgyában kiadott ajánlása⁶⁶, amelyben a Bizottság két célt tűzött ki ezen a területen:

- Egyrészt a stratégiai szempontú közbeszerzések gyakorlati alkalmazásának hatékonyabb érvényesítését. Az ajánlás (4) preambulumbekkezdése ezt az alábbiak szerint fogalmazza meg: „Biztosítani szükséges a közpénzek lehető leghatékonyabb elköltségét, és az ajánlatkérőket hozzá kell segíteni ahhoz, hogy a beszerzéseiket a legmagasabb szakmai színvonalon tudják megvalósítani.”
- Másrészt elérendő célként fogalmazza meg a Bizottság az egységes közbeszerzői szakma létrehozását, amelynek érdekében ún. kompetencia-keretrendszer dolgozott ki a közbeszerzési szakemberek számára, amely a ProcurCompEU⁶⁷ nevet kapta.

A ProcurCompEU keretrendszer összesen 30 közbeszerzői kompetenciát azonosít, amelyek között hangsúlyos szerepet kapnak a helyzet- és piacfelmérési feladatok, és ezeket kifejezetten a közbeszerzési szakemberek kompetenciájának a körében említi. Ezen feladatok közül az alábbiakat kívánjuk kiemelni:

„10. KOMPETENCIA: IGÉNYFELMÉRÉS

A szükséges kompetenciák:

A szakértő képes

- felügyelni az igényfelmérés teljes folyamatát, keresve a lehetőségeket az ár-érték arány javítására és a szakpolitikai célkitűzések erőteljesebb befolyásolására a szervezet egészére kiterjedően;
- alternatív lehetőségeket és megoldásokat javasolni az igények és a kiemelt területek jobb kezelése érdekében, továbbá ajánlásokat tenni;

11. KOMPETENCIA: PIACELEMZÉS ÉS PIACI RÉSZVÉTEL

A szükséges kompetenciák:

A szakértő képes

- kihasználni a piaci feltételeket és lehetőségeket, hogy összhangba hozza a közbeszerzési stratégiát és a megjelenő piaci tendenciákat, és úgy alakítani őket, hogy a leginkább megfeleljenek a szervezet szakpolitikai célkitűzéseinek;
- előmozdítani a belső igények kielégítésének és meghaladásának, valamint az ár-érték arány maximalizálásának szervezeti kultúráját;
- megérteni és megnyitni a piacokat az ellátási láncok befolyásolásával (például a kkv-kal folytatott konzultációkkal) a piaci szerepvállalás révén.

⁶⁶ C(2017) 6654 sz. ajánlás

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25614>

⁶⁷ ProcurCompEU – Európai kompetenakeret közbeszerzési szakemberek számára,

https://commission.europa.eu/document/download/8932d030-cb9b-478d-a647-1ae62e035645_hu?filename=procurcomp-eu-competency_matrix-table_hu.pdf Az eredeti javaslatok lényegesen rövidítve közöljük.

12. KOMPETENCIA: KÖZBESZERZÉSI STRATÉGIA

A szükséges kompetenciák:

A szakértő képes

- **elemezni és végrehajtani a piacelemzés és a piaci szerepvállalás megállapításait a közbeszerzési stratégia alakítása céljából.**
- **felhasználni a piacelemzés eredményeit, felmérni a különböző lehetőségek vonatkozásában a beszállítók versenyellenes magatartása által jelentett kockázatokat, és intézkedéseket hozni azok csökkentésére**

13. KOMPETENCIA: MŰSZAKI ELŐÍRÁSOK

A szükséges kompetenciák:

A szakértő képes

- **alkalmazni a kiválasztási és odaítélési feltételeket és a piacra gyakorolt hatásukat;**
- **biztosítani, hogy a műszaki leírások megfeleljenek a közbeszerzés elveinek (...);**

A fentiek alapján látható, hogy a helyzet- és piacfelmérési feladatok kiemelt szerepet kapnak a közbeszerzési eljárás előkészítése során, és azokat kulcs kompetenciaként nevesíti az Európai Bizottság. Az is megállapítható, hogy ezek a feladatok lefedik a közbeszerzések előkészítésére vonatkozó hatósági útmutatóban és az NFK piacismereti útmutatójában foglaltakat azzal, hogy kiegészülnek a közbeszerzési stratégiaalkotásra vonatkozó kompetenciákkal.

Kiemelten fontos ezért arra vonatkozóan iránymutatást és szakmai támogatást adni az ajánlatkérőknek annak érdekében, hogy képessé váljanak a helyzet- és piacfelmérési feladatok elvégzésére. Ennek első és előremutató lépése az NFK 2024.12.16-án közzétett piacismereti útmutatója, ugyanakkor a Hatóság értékelése szerint további vizsgálatok és intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy a helyzet- és piacfelmérés helyet kapjon az ajánlatkérők gyakorlatában.

A fentieknek megfelelően a Hatóság az alábbi javaslatokat teszi:

- Javasolja, hogy a Kormány 2025. december 31-ig vizsgálja meg a közbeszerzési eljárás előkészítésébe és bonyolításába az ajánlatkérő által bevont szakemberek tekintetében a Kbt. 27. § (3) bekezdésében felsorolt szakértelmek megfelelőségét abból a szempontból, hogy a helyzet- és piacfelméréshez szükséges, az Európai Bizottság ProcureCompEU keretrendszerben megjelölt kompetenciák biztosítottak-e ezen jogszabályi rendelkezés által. Amennyiben a Kormány úgy ítéli meg, hogy a jelenleg hatályos szabályozás nem igényel módosítást, abban az esetben javasoljuk jogalkalmazást segítő útmutatóban egyértelműsíteni, hogy az eljárás előkészítésébe bevont mely szakértelmet biztosító személy feladatát képezi a helyzet- és piacfelmérés elvégzése, tekintettel a Jelentés megállapításaira.
- A Hatóság javasolja, hogy a Kormány vizsgálja meg az ajánlatkérők nevében a közbeszerzési eljárások előkészítésébe bevont személyek részére képzési program megszervezését a helyzet- és piacfelmérési módszerekkel kapcsolatban tekintettel arra, hogy ezen kompetenciák a teljesítménymérési keretrendszer fentiekben hivatkozott eredményei alapján szinte teljes mértékben hiányoznak. A képzések részét képezheti az EKR adatbázisai piacelemzést támogató szempontú használatának oktatása is (pl. hatékony keresési módszerek az eredménytájékoztató adatok vagy a szerződéstár adatbázisában).

3.7 További közbeszerzési vonatkozású integritási kérdések

3.7.1 Az előzetes piaci konzultáció alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok

Amint arra korábban utaltunk, az egyajánlatos közbeszerzések arányának csökkentése érdekében az elmúlt években számos intézkedés történt.

Az egyajánlatos eljárások számának csökkentése érdekében az Európai Unió felé tett vállalások tekintetében mutatkozó elmaradások miatt a Hatóság további javaslatok megfogalmazását tartja indokoltnak az egyajánlatos eljárások arányának csökkentése céljából kiemelt eszközként alkalmazott előzetes piaci konzultáció vonatkozásában.

Az előzetes piaci konzultáció (EPK): az előzetes piaci konzultáció a közbeszerzési eljárások körébe tartozó eljárási cselekmény; az EPK során az ajánlatkérő jellemzően a piaci résztvevőkkel konzultál, a közbeszerzési eljárás feltételrendszerének, műszaki tartalmának megfelelő előkészítése és a gazdasági szereplők – tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó – tájékoztatása érdekében. Az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítása érdekében az erről szóló, 63/2022. (II.28.) Korm. rendelet a 2024. évben kötelezővé tette alkalmazását minden esetben, ha az ajánlatkérő nem alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot, azaz nem vállalja, hogy az eljárást eredménytelenné nyilvánítja két ajánlat vagy jelentkezés határidőre történő beérkezése hiányában.

Annak ellenére, hogy az előzetes piaci konzultációk száma jelentősen növekedett (A Teljesítménymérési Keretrendszer 2024. évi eredményeit rögzítő jelentésben közölt adatok szerint 2022-ben még csak a közbeszerzési eljárások 7,3%-át, 2023-ban 46%-át, 2024-ben már közel felét, 49,4%-át előzte meg előzetes piaci konzultáció), az előzetes piaci konzultációkban beérkező észrevételek száma továbbra is alig haladja meg az egyet (a Teljesítménymérési Keretrendszer adatai szerint a 2024-ben 1,2, a 2023. évi 1,1 helyett).

Ez – a Hatóság álláspontja szerint – azt támasztja alá, hogy tovább kell keresni azokat a megoldásokat, amelyek az előzetes piaci konzultációkban résztvevő gazdasági szereplők számának emelkedését eredményezhetik.

Ennek egyik módja az lehetne, ha – a korábbiakhoz hasonlóan – ismételten elérhetővé válnak a meghirdetett előzetes piaci konzultációk az EKR fő oldaláról, külön almenüből (az Eljárástárban való elérhetőség megtartása mellett). Ez a kevésbé tapasztalt, az előzetes piaci konzultációkkal elérni kívánt gazdasági szereplők számára is megkönnyítené az újonnan közzétett előzetes piaci konzultációk figyelemmel kísérését.

A Hatóság egyetért a Teljesítménymérési Keretrendszer azon megállapításával, mely szerint az előzetes piaci konzultációban résztvevő gazdasági szereplők számának növelése elengedhetetlen a közbeszerzési eljárásokban érvényesülő verseny növeléséhez. A korábbi elérési út ismételt biztosítása mellett a Hatóság javasolja azt is, hogy az Eljárástárban a "jövőbeni üzleti lehetőségek" meghatározás helyett az "előzetes piaci konzultációk" megjelölés szerepeljen, a gazdasági szereplők eligazodásának megkönnyítése érdekében.

Az előzetes piaci konzultációk hatékonyságának növelése érdekében a Hatóság fontosnak tartja az EKR-ben bonyolított előzetes piaci konzultációk megvalósítására vonatkozó eljárásrend egyszerűsítését (az intézkedés információink szerint az EKR működéséért felelős Nemzeti Fejlesztési Központ tervei között is szerepel). A jelenlegi rendszer feleslegesen bonyolult, a jogszabályi háttér nem indokolja az eljárás előkészítéséhez kapcsolódó eljárási cselekmény vonatkozásában a közbeszerzési eljáráshoz hasonló összetettségű eljárási keretek alkalmazását.

Soron kívüli intézkedést igényel az EKR-ben annak biztosítása, hogy az érdeklődő gazdasági szereplők személye ne válhasson egymás előtt ismertté sem a folyamat során, sem annak lezárásakor, mivel ez amellett, hogy versenyjogi aggályokat is felvet, a potenciális ajánlattevők részvételi hajlandóságát a csökkentheti a folyamatban; a kiegészítő tájékoztatás-kérés intézményéhez hasonlóan indokolt az előzetes piaci konzultációban beérkező észrevételek anonim módon történő kezelése az ajánlatkérő részéről, és az erre vonatkozó követelmények jogszabályi rögzítése.

A Hatóság megítélése szerint támogathatná a gazdasági szereplők előzetes piaci konzultációkban való részvételi hajlandóságát az is, ha az EKR automatikusan értesítené a közbeszerzési eljárás megindításáról azon gazdasági szereplőket, akik az előzetes piaci konzultáció iránt érdeklődést jeleztek. A Hatóság javasolja az ezt biztosító rendszerfejlesztés megvalósítását (amennyiben a jogalkotó szükségesnek tartja, a jogszabályi háttér kiigazítása mellett).

Szintén megfontolandó az EKR-ben annak biztosítása, hogy az ajánlatkérő az EPK meghirdetésekor arról értesítse az általa ismert piaci szereplőket.

A Hatóság fontosnak tartja az EPK tekintetében annak jogszabályban történő rögzítését, hogy a konzultáció alkalmazása csak akkor válthatja ki a Kbt. 75. § (2) bekezdésének e) pontja szerinti eredménytelenségi ok előírásának kötelezettségét, ha a konzultációt követően a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet alapján az előzetes piaci konzultáció során minimálisan konzultációra bocsátandó tartalom⁶⁸ már nem változik lényegesen, vagy kifejezetten a konzultációban beérkező észrevételek hatására, azokkal összefüggésben módosul. A pontosítás segíthetné a Közbeszerzési Hatóság által az EPK-k tekintetében végzett ellenőrzés során érvényesíthető elvárások egyértelművé tételét is.

A Hatóság megítélése szerint kérdéseket vet fel továbbá, hogy mennyiben tekinthető az EPK lefolytatását előíró jogszabályi szándék megvalósultnak abban az esetben, ha az ajánlatkérő minden beérkező észrevételt elutasít, az eredetileg meghirdetett tartalmakon nem módosít, majd utóbb az eljárásban csak egy ajánlat érkezik.

Fontos érdek fűződik ahhoz, hogy az EPK-ban résztvevő gazdasági szereplők azt érezhessék, van értelme időt és energiát fordítaniuk észrevételek megfogalmazására; ehhez a Hatóság megítélése szerint lényeges, hogy az ajánlatkérők a beérkező észrevételekre érdemben legyenek kötelesek reagálni, azaz válaszukat szakmai szempontból részletesen indokolni legyenek kötelesek.

A Hatóság álláspontja szerint azon előzetes piaci konzultációk, amelyekben nem érkezik érdeklődés, illetve észrevétel, nem alkalmasak a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti előírás kiváltására; a Hatóság javasolja ennek a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletben való rögzítését.

A Hatóság javasolja továbbá, hogy a Teljesítménymérési Keretrendszer vizsgálja azt is – legalább az egy gazdasági szereplő részvételével megvalósuló előzetes piaci konzultációk esetében –, hogy mennyire jellemző, hogy éppen az az egy gazdasági szereplő vesz csak részt az EPK-ban, aki később a közbeszerzési eljárásban is indul (és azt megnyeri). Amennyiben ugyanis ez általános, az egyajánlatos eljárások visszaszorítására az EPK-k nem megfelelőek.

A 63/2022. (II.28.) Korm. rendeletet illetően a Hatóság indokoltnak tartja azon eljárási szabályok kiigazítását, amelyek azt határozzák meg, hogy a közös ajánlatkérők által folytatott közbeszerzési eljárásokban az egyajánlatos eljárások mely ajánlatkérőnél veendőek figyelembe; nem tekinthető megfelelőnek az a megoldás, mely szerint egy egyajánlatos eljárás (kizárólag) a közbeszerzési eljárás lefolytatásával meghatalmazott ajánlatkérőt "terheli". Ez, amellett, hogy torzíthatja az egyajánlatos eljárásban érintett ajánlatkérőkre vonatkozó adatokat, alkalmas a jogszabályi előírások megkerülésére, különösen akkor,

⁶⁸ A közbeszerzés tárgya, a műszaki leírás, az alkalmassági követelmények és az értékelési szempontok, valamint a szerződéstervezet vagy a főbb szerződéses feltételek.

ha az eljáró ajánlatkérő meghatalmazására a Kbt. 29. § (1) bekezdésére tekintettel kerül sor. Az előírás felülvizsgálata a Kbt. 29. § (4) bekezdésének – a közös ajánlatkérők által megvalósított közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos felelősséget rögzítő – előírásaival való összhang megteremtése érdekében is szükséges.

3.7.2 A verseny szintjét erősítő, EKR-t érintő javaslatok

A gazdasági szereplők anonimitásának biztosítása az EKR-ben az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően

A 2024. évben – a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervben foglaltakkal összhangban – az EKR-ben megvalósításra került az a fejlesztés, amely az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően biztosítja a közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők anonimitását.

A fejlesztést az Integritás Hatóság is szorgalmazta a 2022. évre vonatkozó integritásjelentésében, hangsúlyozva, hogy az anonimitást a kiegészítő tájékoztatáskérésre kiterjedően szükséges garantálni, ezzel is elősegítve, hogy az ajánlatkérő versenysemlegesen válaszoljon az ajánlattevői kiegészítő tájékoztatáskérésekre.

A megvalósított fejlesztés a kiegészítő tájékoztatáskérések anonimitását nem biztosítja, továbbá a tekintetben sincs összhangban a Hatóság javaslatával, hogy nem garantálja az ajánlatok anonimitását a bontás (vagy legalább az ajánlattételi határidő lejárt) időpontjáig: már az ajánlat benyújtásától megismerhetővé teszi az ajánlatkérő számára az ajánlattevő személyét. Az eredeti javaslattal elérni kívánt céllal ellentétesen hat az is, hogy az EKR az eljárás iránti érdeklődést jelző gazdasági szereplő nyilatkozatától teszi függővé az anonimitás biztosítását, nem automatikusan. A Hatóság – az előzőek tekintetében – indokoltnak tartja az EKR működésének kiigazítását.

Az ajánlattételi határidő lejártá és a bontás közötti várakozási idő kiiktatása az EKR-ben

Ugyancsak a 2022. évi Éves Elemző Integritásjelentésben javasolta a Hatóság az ajánlattételi határidő és a bontás közötti kétórás várakozási idő kiiktatását az EKR-ben.

A javaslat a közbeszerzési eljárások résztvevőitől érkezett visszajelzések alapján azonosított, következő kockázatok kezelését célozta:

- az ajánlatkérő vagy egy konkurens gazdasági szereplő ne tudja befolyásolni a közbeszerzési eljárásban induló ajánlattevők körét;
- az ajánlatkérő választát/együttműködési hajlandóságát lehetőség szerint ne befolyásolja a kérdező/kezdeményszerző személye, és ezáltal hozzájáruljon az egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség alapelveinek érvényesüléséhez;
- a gazdasági szereplőknek ne kelljen attól tartaniuk, hogy kérdéseik negatívan befolyásolják esélyeiket a szerződés elnyerésére.

A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv az EKR-ben a várakozási idő jelentős csökkentését irányozta elő. A megvalósult fejlesztés végül a kétórás várakozási időt egyórára csökkentette. Ez – a Hatóság álláspontja szerint – nem alkalmas a fejlesztéstől várt – fentebb ismertetett – hatások elérésére. Amennyiben az EKR – amint azt a Hatóság korábbi jelentéseiben feltetelezte – megbízhatóan működik, indokolt megvizsgálni és nyilvánosságra hozni, hogy miért nincs lehetőség a várakozási idő teljes kiiktatására vagy például – a DKÜ Portál Rendszerhez hasonlóan – valóban minimálisra (ott: 5 perc) csökkentésére. Akadályok azonosíthatósága hiányában a Hatóság szükségesnek látja a várakozási idő kiiktatását.

Nyitott dinamikus beszerzési rendszerek elérhetősége, a lezártak kezelése

A Hatóság továbbra is fenntartja azon, korábban megfogalmazott javaslatát, hogy a verseny szintjének fokozása érdekében indokolt az EKR-ben a nyitott dinamikus beszerzési rendszerek főlapról történő elérésének biztosítása (ahogy arra korábban az előzetes piaci konzultációk tekintetében is lehetőség volt; lásd a Hatóság előzetes piaci konzultációk kapcsán megfogalmazott javaslatát). A dinamikus beszerzési rendszer legnagyobb előnye ugyanis éppen az, hogy a működése időtartamára nem zárja be a piacot, folyamatosan biztosítva a DBR-hez való csatlakozás lehetőségét, ezáltal a verseny szintje a rendszer felállítását követően is javulhat. Ahhoz viszont, hogy ez az előny ténylegesen is érvényesülhessen, ezen üzleti lehetőségeknek könnyen beazonosíthatónak kell lenniük az érdeklődő gazdasági szereplők számára.

A nyitott DBR-ek gazdasági szereplők általi beazonosíthatóságának az is előfeltétele lenne, hogy az ajánlatkérők – a törvényi előírásoknak megfelelően – lezárják azokat a DBR-eket, amelyek alapján már nem valósítanak meg beszerzéseket; ez jelenleg kivételesen történik meg, így az EKR-ben történő szűrések során nagyszámú, ténylegesen már nem aktív dinamikus beszerzési rendszer is megjelenik. A Hatóság javasolja olyan EKR funkció fejlesztését, amely rendszeres időközönként (például negyedévente vagy félévente) értesítést küld az ajánlatkérőnek a nyitott dinamikus beszerzési rendszereiről, emlékeztetve a lezárás esetleges szükségességére. A változtatás nem kizárólag az ajánlattevők szempontjából lenne hasznos, megbízhatóbb statisztikákat is eredményezne a DBR-ek tekintetében (mivel nem maradna el a lezáró tájékoztatók közzététele, amely jelenleg általános probléma).

Az elektronikus iratbetekintés lehetőségének biztosítása

A Hatóság már megelőző évi integritásjelentéseiben is kezdeményezte az elektronikus iratbetekintés lehetővé tételét az összegezés megküldését követően.

A Hatóság ezen javaslatát továbbra is fenntartja, és a Kormányválaszra reagálva hangsúlyozza, hogy a megfelelő EKR funkció lefejlesztésével biztosítható az, hogy az ajánlattevő kizárólag az általa kért dokumentumokhoz férhessen hozzá, és azokat ne menthesse le; ily módon biztosítható, hogy az iratbetekintés ne legyen egyenértékű az iratátadással. A Hatóság az előzőekkel összefüggésben arra is rá kíván mutatni, hogy a joggyakorlat alapján az sem minősül jogellenesnek, ha az ajánlatkérő a személyes iratbetekintés során biztosítja afénykép készítésének lehetőségét a megtekintett iratok tekintetében, továbbá a Hatóság megítélése szerint érdemben nincs különbség aközött, ha a bemutatott dokumentumok tartalmát az ajánlattevő kézzel lemásolja vagy azokról fényképet készít.

3.7.3 A Kbt. alanyi hatályára vonatkozó szabályozással kapcsolatos észrevételek

A közjogi szerv fogalmának módosítása

A Kbt. 2024. decemberében elfogadott módosítása felülvizsgálta a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjában meghatározott, ún. „közjogi szervezetekre” („közjogi intézményekre”) vonatkozó Kbt.-beli definíciót, annak érdekében, hogy – amint azt a módosításhoz készített miniszteri indoklás rögzítette – a hazai szabályozás teljes mértékben összhangban legyen az uniós joggal.

A módosítás több feltétel tekintetében is a Kbt.-beli fogalom kiigazítására tett javaslatot („irányítás feletti felügyelet”, „működés finanszírozása”), szélesítve a Kbt. alkalmazására kötelezett intézmények körét, az audit tapasztalatokra is figyelemmel.

A Parlament által elfogadott törvénymódosítás hatálybalépését ugyanakkor – annak tervezett hatálybalépését közvetlenül megelőzően – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 25/2025. (II. 27.) Korm. rendelet elhalasztotta, megfelelő felkészülési idő biztosítása érdekében.

Figyelemmel arra, hogy a fentiek alapján megállapítható, hogy a magyar szabályozás jelenleg nincs összhangban az uniós jogi követelményekkel, a Hatóság javasolja a módosítás soron kívüli hatálybaléptetését.

A támogatásban részesített szervezetekre irányadó szabályozás pontosítása

Amint arra a Hatóság korábbi integritásjelentéseiben is utalt, a Kbt. módosításai folyamatosan szűkítették – az irányelvekben meghatározott kötelező kört nem érintve – azon támogatások körét, amelyek felhasználására közbeszerzési eljárást kell lefolytatni; e tekintetben kivételt képez a Kbt. 2024. februárjában hatályba léptetett azon módosítása, amely meghatározott támogatásból megvalósuló szolgáltatásmegrendeléseket a Kbt. hatálya alá vont⁶⁹. A Kbt. 2023. január 1-jétől hatályos módosítása hatályon kívül helyezte a támogatás fogalmát rögzítő értelmező rendelkezést is.

A Kbt. 2024. februárjától beiktatott 5. § (3) bekezdése tekintetében a Hatóság szükségesnek tartja annak egyértelművé tételét, hogy a jogalkotó mit ért a “közvetlenül az Európai Unióból származó forrásból finanszírozzák” meghatározás alatt.

Figyelemmel továbbá arra, hogy a Hatóság ismeretei szerint a „támogatás” fogalmának értelmezési anomáliái auditok során is problémát jelentettek, a Hatóság javasolja a Kbt. 5. § (2)–(3) bekezdése tekintetében alkalmazandó „támogatás”-fogalom tárgyában mielőbb módszertani anyag kiadását, amely – a megfelelő jogalkalmazási gyakorlat kialakítása érdekében, egyebek mellett részletezi a TAO támogatások tekintetében felmerülő közbeszerzési kötelezettség vizsgálata szempontjából releváns szempontokat, elhatárolási kérdéseket.

3.7.4 Az off-shore kizáró ok módosításának hatálybalépése, ellenőrzése

Amint arra a Hatóság a 2023. évi Éves Elemző Integritásjelentésében rámutatott, Magyarország Alaptörvényének 39. cikk (1) bekezdése értelmében a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

Ezen előírást képezik le részben a Kbt. 62. § (1) bekezdésének k) pontja szerinti, ún. off-shore kizáró okok, amelyeket a Kbt. kiemelten kezel, ezek érvényesítését a közbeszerzési szerződések teljesítése során is elvárja.

Off-shore kizáró okok: a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pontja értelmében a közbeszerzési eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó vagy kapacitást nyújtó szervezet, amely tekintetében a következő 3 feltétel bármelyike megvalósul:

ka) nem az Európai Unió, az Európai Gazdasági Térség vagy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában, a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzési megállapodásban részes államban vagy az EUMSZ 198. cikkében említett tengerentúli országok és területek bármelyikében vagy nem olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak kettős adózás elkerüléséről szóló egyezménye van, vagy amellyel az Európai Uniónak kétoldalú megállapodása van a közbeszerzés terén,

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

⁶⁹ Kbt. 5. § (3) bekezdés: A (2) bekezdésben foglaltak mellett a támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet, amelynek a nemzeti közbeszerzési értéktárolatokat elérő vagy meghaladó becsült értékű szolgáltatásmegrendelését közvetlenül – a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kivételével – az Európai Unióból származó forrásból finanszírozzák.

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

A Hatóság a tavalyi Éves Integritásjelentésében törvénymódosítást javasolt, mivel

- a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontja szerinti kizáró ok nem hivatkozta vissza a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 3. § 38. pont c) pontja szerinti - bizalmi vagyongazdálkodás - eseteire vonatkozó előírást, és így módon a közbeszerzési eljárásokban bizalmi vagyongazdálkodás esetén nem kell megnevezni a tényleges tulajdonost; illetőleg
- a Kbt. a tényleges tulajdonos személyének megadására a magántőkealapok tulajdonosai tekintetében sem tartalmazott előírást; figyelemmel a magántőkepiaci alapokban kezelt vagyon jelentőségére (lásd e jelentés 2.3 és 2.6 fejezetét).

A Hatóság üdvözlö a fenti hiányosságokat kezelő jogszabály-módosítás elfogadását, agyagosnak tartja ugyanakkor, hogy a módosítás több, mint egy éves várakozási időt követően, 2026. január 1-jén lép csak hatályba; javasolja a módosítás azonnali bevezetését.

A Kbt. által egyébként kiemelten kezelt kizáró ok megfelelő érvényesítéséhez a Hatóság szerint arra is szükség lenne, hogy az ajánlatkérő a gazdasági szereplők vonatkozó nyilatkozatai tartalmát ellenőrizni tudja a tényleges tulajdonosi nyilvántartásból. Javasolja ezért a Hatóság az ehhez szükséges jogszabály-módosítások, intézkedések megvalósítását is.

Végül, a Hatóság indokoltnak tartja az EKR-ben a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontja szerinti nyilatkozat megtételére rendszeresített nyilatkozatminta pontosítását, oly módon, hogy a gazdasági szereplő arról is kifejezetten köteles legyen nyilatkozni, hogy a tényleges tulajdonosát képes (hajlandó)-e megnevezni.

3.7.5 Az összeférhetetlenség kezelése a közbeszerzési eljárásban

Az összeférhetetlenségi helyzetek megelőzése, feltárása és kezelése kiemelt jelentőségű uniós elvárás.

Ennek teljesítése érdekében a 2018. évi uniós költségvetési rendelet^[1], valamint az ennek alkalmazása kapcsán kiadott Bizottsági Iránymutatás alapján sor került:

- a Kbt. módosítására;
- a közbeszerzésért felelős miniszter által kiadott, a közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról szóló közlemény felülvizsgálatára;
- a Közbeszerzési Hatóság keretein belül működő Közbeszerzések Tanácsa részéről útmutató közreadására.

2024-ben – a Hatóság javaslatait is figyelembe véve – megtörtént a Közbeszerzések Tanácsa előbb említett útmutatójának felülvizsgálata is; fontos előrelépésnek tekinthető az összeférhetetlenségi, valamint az érdekeltségi nyilatkozat – kitöltési útmutatóval ellátott – mintájának az útmutató mellékletévé tétele.

Annak ellenére ugyanakkor, hogy a Közbeszerzések Tanácsa útmutatója részletes iránymutatással szolgál az összeférhetetlenségi szabályozás megfelelő alkalmazásához, a Hatóság tapasztalatai szerint az abban foglaltak gyakorlati érvényesítése továbbra is elmaradt; a jogszabályi előírások módosításától, illetőleg az útmutató kiadásától remélt szemléletváltás nem történt meg. Megállapítható, hogy az ellenőrző szervek – tipikusan utóellenőrzések eredményeképpen – meglehetően nagy számban kezdeményeznek jogorvoslati eljárást az összeférhetetlenségi, illetve a verseny tisztaságának megsértését eredményező magatartások miatt. Az ajánlatkérők jellemzően nem vezettek be szerve-

zetükön belül előírásokat az összeférhetetlenségi nyilatkozatok tartalmának ellenőrzésére, nem kérnek be érdekeltségi nyilatkozatokat, nem érvényesítenek következményeket a valóságnak nem megfelelő összeférhetetlenségi nyilatkozattétel kapcsán. Az összeférhetetlenségi nyilatkozatok megtételével kapcsolatos kötelezettséget továbbra is főképpen adminisztratív tehernek tekintik, és nem látják be az intézmény fontosságát, hiányzik a változások eléréséhez szükséges vezetői elköteleződés.

A Hatóság – a korábbi évek integritásjelentéseiben foglaltakat fenntartva – úgy ítéli meg, hogy az összeférhetetlenségi/érdekeltségi nyilatkozatok ellenőrzésére irányadó ajánlatkérői belső szabályozók kialakításának szükségességét a Kbt.-ben lenne szükséges rögzíteni. Indokolt a közbeszerzési szabályzatok kötelező tartalmi elemévé tenni az esetleges összeférhetetlenség bejelentésével, a helyzetek kezelésével kapcsolatos követelményeket is, annak érdekében, hogy a felismert, illetve feltárt összeférhetetlenségi helyzetek következményeinek érvényesítése se maradjon el.

A nemzetközi jó gyakorlatok alapulvételével a Hatóság javasolja az etikai szabályzatok kiadásának kötelezővé tételét, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői oldalról bevont szereplői számára az összeférhetetlenségi helyzetek felismeréséhez, a potenciális kockázatok megelőzéséhez, kezeléséhez.

Ugyancsak a nemzetközi tapasztalatok elemzése alapján megállapítható, hogy azokban az országokban, ahol az összeférhetetlenségi nyilatkozatokhoz kapcsolódóan a közbeszerzési eljárásokba bevont személyek, illetve hozzátartozóik tekintetében érdekeltségi nyilatkozat benyújtását várják el, általában ezeket központilag gyűjtik és ellenőrzik, illetve az ajánlatkérő is ezen nyilvántartásba tekinthet be abban az esetben, ha összeférhetetlenség gyanúja merül fel. Annak előrebocsátása mellett, hogy a Hatóság által megismert tagállami szabályozások közül számos nem vezetett be hasonló rendszert, a Hatóság javasolja ezen megoldás mérlegelését.

Az összeférhetetlenséget érintő, gyakorlatias megközelítésű képzések, a szakmai műhelymunka az eddigiekhez hasonlóan kiemelt fontosságú, a közbeszerzésekkel érintettek megfelelő felkészítése érdekében.

3.7.6 Az aránytalanul alacsony ár kezelésének dilemmái

Miközben a közbeszerzési eljárások alapvető célja a hatékony közpénz-felhasználás garantálása, a Kbt. 72. §-a – az uniós jogi elvárásokra tekintettel – éppen a túlságosan alacsony árat ajánló ajánlattevővel való szerződés lehetőségét korlátozza. Az aránytalanul alacsony ár vizsgálati kötelezettsége azt a célt szolgálja, hogy az ajánlatkérő meggyőződjön az ajánlati ár gazdasági ésszerűségéről, arról, hogy a megajánlott áron a közbeszerzési szerződés teljesíthető, illetőleg, hogy megakadályozza a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenyelőnyt szerezni kívánó ajánlattevők nyertességét.

Érthetően fontos ugyanakkor – a közbeszerzési eljárások előbb hivatkozott, alapvető céljára figyelemmel –, hogy olyan ajánlattevőkkel való szerződéskötés ne hiúsuljon meg, amelyek által megajánlott áron a szerződés reálisan teljesíthető, csak nem tudják átküzdni magukat az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára irányuló indokoláskérések bonyolult elvárásrendszerén.

Az aránytalanul alacsony ár gyanúja: Ha az ajánlattevő ajánlata – az ajánlatkérő megítélése szerint – az adott közbeszerzés tárgyát képező építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest aránytalanul alacsonynak látszik, az ajánlatkérő köteles az ár vagy költségek tartalmát megalapozó indokolást, és ha szükséges további kiegészítő indokolásokat kérni. Amennyiben az ajánlatkérő megítélése szerint a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető, köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot.

Az aránytalanul alacsony ár továbbra is gyakran vezet ajánlatok érvénytelenné nyilvánításához, mint ahogy a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokban is változatlanul gyakran vitatott ajánlatkérői döntés az aránytalanul alacsony ár miatti érvénytelenné nyilvánítás vagy az, hogy az ajánlatkérő – a kérelmező álláspontja szerint – nem vagy nem megfelelően vizsgálta az aránytalanul alacsony árat, és emiatt jogsértően fogadta el érvényesnek és nyertesnek az ajánlattevőt.

A Hatóság elismeri, hogy a 2022. és 2023. évre vonatkozó integritásjelentéseiben megfogalmazott ajánlásokra figyelemmel fontos előrelépések történtek a bírálati cselekmény alkalmazási kereteinek kijelölése kapcsán:

- kiadásra került – a Hatóság aktív közreműködésével is – a Közbeszérzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban, amely nem kizárólag a korábban érvényesülő joggyakorlatot, illetve a jogszabályi elvárásokat összegezte, hanem törekedett arra is, hogy új irányba terelje – a jogintézmény eredeti céljának figyelembevételével – az aránytalanul alacsony ár gyanújával érintett ajánlatok bírálatát;
- elfogadásra került 2024 végén az a Kbt.-módosítás, amely több elemében pontosította az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó szabályokat, illetve hatályaon kívül helyezte a nemzeti eljárásrend azon, a joggyakorlat alapján visszásnak bizonyuló előírását, amely a nemzeti eljárásrendben mellőzni engedte az aránytalanul alacsony ár vizsgálatát.

A pozitív tendenciák ellenére a joggyakorlat további alakulásának szoros figyelemmel kísérése szükséges, annak megállapítása érdekében, hogy az elfogadott törvénymódosítások, illetve a kötelező erővel nem bíró útmutató elegendőek bizonyulnak-e a gyakorlat kiigazítására, a bírálati cselekmény rendeltetésével összhangban álló alkalmazási irányok kialakítására.

A Hatóság fenntartja azon korábbi megállapítását, hogy az árandokolásokra, illetőleg kiegészítő árandokolásokra – amelyek nem képezik részét az ajánlati kötöttséggel érintett ajánlati tartalomnak –, nem indokolt az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlati tartalomnál szigorúbb megközelítés alkalmazása. A Hatóság javasolja ezért, hogy az árandokolások, kiegészítő árandokolások további pontosítása, módosítása tekintetében a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti hiánypótlási korlátokat tegye alkalmazandóvá a jogalkotó.

A Hatóság felhívja továbbá a figyelmet a C-669/20. sz. Veridos ítélet 34. pontjában foglalt megállapításra, mely szerint: „Amint azt a Bíróság már többször megállapította, a tagállam, és különösen az ajánlatkérő szerv feladata, hogy meghatározza egy „kírvóan alacsony összegű” ajánlatnak minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét”⁷⁰, vagy „rögzítse annak értékét azon feltétel mellett, hogy objektív és nem hátrányosan megkülönböztető módszert alkalmazzon.” A Hatóság álláspontja szerint indokolt e tekintetben a Kbt. felülvizsgálata, a megfelelő jogalkalmazás támogatása érdekében.

3.7.7 Az állami beruházásokat érintő jogszabályi előírások közbeszerzési szabályozással való összhangja, alkalmazási kérdései

Az állami beruházásokat szabályozó törvény, illetve annak végrehajtási rendeletei, különös tekintettel az állami beruházások költségellenőrzésének részletes szabályairól szóló 98/2025. (V.12.) Korm. rendeletre, jelentős hatással vannak a közbeszerzési eljárások lebonyolításának rendjére, időigényére, az eljárásban bevonandó szakértők körére, az alvállalkozók kezelésének, bejelentésének szabályaira.

⁷⁰ Lásd többek között: 2001. november 27-i Lombardini és Mantovani ítélet, C-285/99 és C-286/99, EU:C:2001:640, 67. pont; 2014. december 18-i Data Medical Service ítélet, C-568/13, EU:C:2014:2466, 49. pont.

3.7.8 A Kbt. 114. § (11)–(12) bekezdése szerinti fenntartott módon megvalósított közbeszerzésekkel kapcsolatos problémák

A Kbt. több formában is lehetőséget ad az ajánlatkérőknek a közbeszerzések fenntartott módon történő megvalósítására.

Fenntartott közbeszerzések: A közbeszerzési szabályozás lehetőséget ad az ajánlatkérőknek arra, hogy bizonyos célok mentén szűkítsék azon ajánlattevők körét, akik a közbeszerzési eljárásokban ajánlatot tehetnek. Ezen fenntartási lehetőségek többsége az uniós irányelveken alapul (például: védett munkahelyeknek fenntartott közbeszerzések), de az uniós értékhatár alatti közbeszerzések tekintetében – a kkv-k helyzetbe hozása érdekében – a Kbt. módot ad az ajánlatkérőknek arra is, hogy a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát az előző évben meghatározott árbevételt (árubeszerzés és szolgáltatás-megrendelés esetén százmillió forintot, építési beruházás esetén egymilliárd forintot) el nem érő gazdasági szereplőknek tartsák fenn. Az ajánlattevők ez esetben teljesítésükhöz az árbevételi követelményeknek ugyancsak megfelelő alvállalkozókat és kapacitást nyújtó szervezeteket vonhatnak be.

A Hatóság vizsgálati és hirdetményfigyelési tapasztalatai szerint az ajánlatkérők gyakran élnek a Kbt. 114. § (11) bekezdése szerinti fenntartási lehetőséggel, amely több problémát is felszínre hozott. Ezek súlyát az adja, hogy figyelemmel az előírás versenyt szűkítő jellegére, annak nem megfelelő alkalmazása az európai uniós forrásból megvalósított beszerzések esetén súlyos következményekhez, pénzügyi korrekciókhoz vezethet.

Az első alkalmazási probléma abból adódik, hogy – a pénzügyi alkalmasság igazolására vonatkozó előírásokkal szemben – a Kbt. 114. § (11) bekezdése nem a pénzügyi beszámolóval lezárt megelőző üzleti év, hanem a megelőző év árbevételi adatait rendeli vizsgálni. Amennyiben a megelőző évre vonatkozó beszámoló még nem áll rendelkezésre, előfordulhat, hogy az ajánlattevő, illetőleg az általa az eljárás során megjelölt kapacitást nyújtó szervezetek, alvállalkozók árbevételi adatokra vonatkozó nyilatkozatának helytállóságát az ajánlatkérő nem tudja ellenőrizni a közbeszerzési eljárás lezárásáig, utóbb – akár a szerződés megkötését követően – viszont kiderül, hogy az abban foglaltak nem felelnek meg a valóságnak.

Amellett, hogy kérdéses, hogy a közbeszerzési szabályozás miért alkalmaz két eltérő megközelítést az árbevételi adatok vizsgálata vonatkozásában a pénzügyi alkalmasság vizsgálata és a fenntartás tekintetében, a pénzügyi alkalmasság árbevételi adatokra vonatkozó esetköréhez hasonlóan indokolt lenne az igazolás elvárt módját is jogszabályban rögzíteni.

Ugyancsak kérdéseket vet fel a szabály alkalmazása kapcsán az, hogy azon alvállalkozók, kapacitást nyújtó szervezetek tekintetében, amelyek a szerződés teljesítése során kerülnek bejelentésre, illetve esetleg lecserélésre, mely időszak árbevételi adatait kell vizsgálni. A hatályos szabályozás alapján minden bizonnyal a közbeszerzési eljárás megindítását megelőző évi árbevételi adataikat, így azonban előfordulhat, hogy a szerződés teljesítésébe való bevonás időpontját megelőző év tekintetében a feltételnek már meg nem felelő gazdasági szereplő kerül bejelentésre. Ez kétségesse teszi a fenntartási szabály mögötti célkitűzés megvalósulását, és ezáltal a fenntartás indokoltságát, amely aggályokat vet fel az uniós források szabályos felhasználása vonatkozásában.

A Hatóság javasolja a Kbt. 114. § (11) bekezdése szerint fenntartott közbeszerzésekhez vonatkozó előírások fentiekre vonatkozó pontosítását.

3.7.9 Feltételes közbeszerzési eljárások

A feltételes közbeszerzések – amint arra a Hatóság a megelőző évek integritásjelentéseiben is felhívta a figyelmet – több szempontból is hátrányosan hathatnak a közbeszerzési verseny szintjére.

Feltételes közbeszerzés: A feltételesen indított közbeszerzési eljárások lehetőséget adnak az ajánlatkérőnek arra, hogy az eljárást indító felhívásban közölt feltételek bekövetkezése esetén (például, ha az igényelt támogatást nem vagy nem az pályázott összegben nyeri el) az eljárásban ne hirdessen nyertest vagy a már odaítélt szerződést ne léptesse hatályba.

Egyfelől a közbeszerzés feltételesen történő kiírása a konkrét eljárásban való részvételre vonatkozó ajánlattevői döntés meghozatalát is befolyásolhatja: bizonytalan a szerződés megvalósulása, a hatálybalépés időpontja, ezáltal a teljesítés időszaka és határideje. Az előzőekből következően az ajánlattevők nem láthatják előre, hogy milyen hosszú ideig kell ajánlatukat fenntartaniuk, mikorra kell erőforrásaikat ütemezniük, miközben a közbeszerzési szerződések megkötése alól csak kivételes körülmények fennállása esetén mentesülhetnek és a szerződések szigorú következményeket rögzítenek vonatkozásukban a nem szerződésszerű teljesítés esetére.

Másfelől a feltételes közbeszerzés amiatt is hátrányosan befolyásolhatja a verseny szintjét, mivel a feltétel bekövetkezése hiánya miatt eredménytelenné nyilvánított, illetőleg a hatályba nem lépő szerződésekkel érintett közbeszerzési eljárásokban való részvétel költségei még a legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében is felesleges és az ajánlattevő által nem érvényesíthető költségként jelentkeznek. Ha ez gyakran előfordul, az azt eredményezheti, hogy az ajánlattevők inkább távol maradnak a közbeszerzési eljárásoktól.

A Teljesítménymérési Keretrendszer a feltételes közbeszerzésekkel érintett közbeszerzések értéke kapcsán a 2024. évre vonatkozóan nem tartalmaz adatot, az eljárásszám tekintetében megadott indikátor azonban a tavalyi évben is növekedett (az összes eljárásrészlet tekintve 9%-ra), amely kapcsán a Keretrendszer is rögzíti: "Az indikátor értékei az elmúlt években 6-9 % közötti értékeket vettek fel. A tavalyi évben egyértelműen növekedett a feltételes jelleggel indított eljárások aránya, amely azt mutatja, hogy nagyobb bizonytalanság övezte az ajánlatkérők szerződéskötési lehetőségét a közbeszerzésekben."

A fent említett bizonytalanság megjelenik az eredménytelenné nyilvánított eljárások számossága tekintetében is: bár a kifejezetten a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja alapján eredménytelenné nyilvánított eljárások arányában nem mutatkozott jelentősebb elmozdulás, a pénzügyi fedezet hiánya miatt eredménytelenné nyilvánított eljárásrészek aránya jelentősen nőtt a 2024. évben; ez utóbbi, legalább részben, ugyancsak a nem megfelelő összegű támogatás elnyerésének a következménye.

Azon szerződések számáról, amelyek hatálybalépése végül a Kbt. 135. § (12) bekezdése alapján elmaradt, nem áll adat rendelkezésre, ugyanakkor az ellenőrzési tapasztalatok, szakmai visszajelzések és sajtóhírek alapján ezek számában is jelentős növekedés következhetett be a 2024. évben (ideértve azokat az eseteket is, amikor a szerződésben a szerződés hatálybalépésére megállapított időtartam eredménytelenül telt el).

A fentiekre figyelemmel a Hatóság továbbra is szükségesnek tartja a feltételes közbeszerzések kiírására vonatkozó szabályok szigorítását (a Kormányválaszra reagálva a Hatóság kiemeli, hogy a 2023. évi integritásjelentésében sem a lehetőség megszüntetésére tett javaslatot). A feltételes közbeszerzési eljárás nyújtotta rugalmasság valóban előnyös ugyan a támogatások felhasználásának gyorsítása szempontjából, de a bemutatott hatásokra tekintettel annak a jelenlegi feltételek szerinti alkalmazása károsan hat a közbeszerzési folyamatokra, és jelentős felesleges költségeket okoz ajánlattevői – és egyébként ajánlatkérői – oldalon is.

A Hatóság javasolja, hogy a Teljesítménymérési Keretrendszer a 2025. évre vonatkozóan közzöljön adatokat:

- a feltételes közbeszerzési eljárások számáról és értékéről az uniós forrásból megvalósított eljárások tekintetében külön is;
- azon szerződések számáról, amelyek hatálybalépése a Kbt. 135. § (12) bekezdése alapján elmaradt, külön megadva az európai uniós forrásfelhasználással érintett szerződéseket.

A Hatóság javasolja továbbá, hogy a Teljesítménymérési Keretrendszer vizsgálja a – közbeszerzési eljárásban való részvétellel, illetőleg annak kiírásával kapcsolatban – **feleslegesen felmerülő költségek nagyságrendjét** ajánlattevői és ajánlatkérői oldalon egyaránt a feltételeken megvalósított közbeszerzések tekintetében.

3.7.10 A jogorvoslathoz való jog hatékony érvényesítése

A Hatóság fenntartja azon – a megelőző évi integritásjelentéseiben következetesen képviselt – álláspontját, hogy a **jogorvoslathoz való jog érvényesíthetőségének** – legalább időszakos – könnyítése alapvető feltétele a verseny fokozásának.

Az e körben eddig tett kormányzati lépések elismerése mellett a Hatóság – a 2023. évi Integritásjelentésben foglalt javaslatai fenntartása mellett – első körben, a 2025. év során **legalább a következő változtatások megvalósítását indítványozza:**

- a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti ügyfélképesség megítélésére vonatkozó gyakorlat átalakítását, amennyiben szükséges, a Kbt. vonatkozó előírásainak módosítása útján; továbbá
- az igazgatási-szolgáltatási díj megfizetésére vonatkozó előírások, illetőleg gyakorlat racionalizálását.

Az ügyfélképességgel kapcsolatos kérdések

A jelenleg érvényesülő – „A Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatója az ügyfélképesség megítélésével kapcsolatban”⁷¹ című szakmai anyagban is ismertetett – joggyakorlat szerint az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő nem bír ügyfélképességgel a nyertes ajánlat érvénytelenségének vitatása tekintetében, akkor sem, ha az eljárásban csak két ajánlat érkezett, kivéve, ha saját ajánlata érvénytelenségét is eredményesen vitatja.

A Hatóság álláspontja szerint az ajánlattevőt az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód alapelveire figyelemmel meg kell, hogy illesse annak a joga, hogy az ajánlatkérő az eljárásban beérkező ajánlatokat egyenlően kezelje: tehát minden ajánlatot érvénytelenné nyilvánítson, amellyel szemben a Kbt. szerinti érvénytelenségi okok fennállnak. Ez magában kell, hogy foglalja a jogorvoslathoz való jog biztosítását is. A Hatóság álláspontja szerint nem eredményezheti az ügyfélképesség hiánya megállapítását az sem, hogy az ajánlattevő ajánlati ára meghaladja az ajánlatkérő rendelkezésére álló pénzügyi fedezetet, ez ugyanis nem jár automatikusan az ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségével sem, továbbá a joggyakorlat alapján az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy a pénzügyi fedezetet megemelje (függetlenül attól, hogy az erre vonatkozó szándékáról, lehetőségeiről a jogorvoslati eljárásban miképpen nyilatkozik).

Kiemelten fontos, hogy a Döntőbizottság ne alkalmazzon szűkítő megközelítést a kiemelt jogsértések, így például a Kbt. jogtalan mellőzése miatt indult jogorvoslati ügyekben, azaz – amennyiben a Kbt. mellőzésével kerül egy szerződés megkötésre – ne utasítsa el a jogorvoslati kérelmet amiatt, mert a kérelmező már nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe a jogsértés megállapítása eredményeképpen.

A Hatóság az előzőekkel összefüggésben hangsúlyozza, hogy az uniós követelményeknél megengedőbb megközelítés alkalmazására lehetősége van a tagállamnak.

Az igazgatási-szolgáltatási díj racionalizálása

A kérelemre lerovandó igazgatási-szolgáltatási díj maximumának csökkentése alapvetően csak a kifejezetten nagyértékű, uniós eljárásrend szerinti közbeszerzések tekintetében növelte a jogorvoslati hajlandóságot; a 2024. Évben – a Teljesítménymérési Keretrendszer adatai szerint – csak 27-tel több érdemi döntés keletkezett, **43 db a visszautasított kérelmek** számát növelte, ily módon nem eredményezett jelentős növekedést.

⁷¹ [tájékoztato-az-ugyfelkepessseg-megitelesevel-kapcsolatban-2024.12.18.honlapra.pdf](#)

A Hatóság álláspontja szerint – a jogorvoslati eljárásokban jellemzően kiszabott bírság-mértékeket és az arányosság elvét figyelembe véve, első lépésben legalább a következő változtatások megvalósítása indokolt:

- amennyiben az ajánlatkérő az eljárásban biztosította a **részekre történő ajánlat-tételt** és a közbeszerzési eljárásokat megindító felhívások, kapcsolódó közbeszerzési dokumentumok jogszerűtlennek vélt azonos előírásai valamennyi vagy több rész tekintetében teljesen azonos módon kerültek előírásra, a Hatóság álláspontja szerint **indokolatlan az előírások vitatására irányuló jogorvoslati kérelmek esetében a jogorvoslati díj többszöri megfizettetése** valamennyi megtámadott rész tekintetében (ezek tekintetében egyébként maga a Közbeszerzési Döntőbizottság is jellemzően egy döntést hoz);
- amennyiben legalább egy előterjesztett kérelmi elem tekintetében **megállapítás-ra kerül a jogsértés**, a kérelmezőnek a **teljes befizetett igazgatási-szolgáltatási díj járjon vissza**, a minimálisan megfizetendő igazgatási-szolgáltatási díj (300.000 Ft) összegének az ajánlatkérő által nem térített részét leszámítva.

A Hatóság javasolja, hogy a jogalkalmazók támogatása érdekében a Közbeszerzési Döntőbizottság által kiadott „A Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatója a bírságolással kapcsolatos joggyakorlatáról”⁷² című szakmai anyag kerüljön kiegészítésre a különböző jogsértések tekintetében kiszabott bírságokra vonatkozó statisztikai adatokkal.

3.7.11 A közbeszerzési szakma átalakításának kockázatai, a közbeszerzési szaktanácsadók felelőssége

A közbeszerzési szakma átalakításának kockázatai

Amint azt a 3.6 alfejezetben is tárgyaltuk, a folyamatosan változó európai uniós és hazai közbeszerzési környezetben **rendkívül fontos, hogy megfelelő számú és felkészültségű közbeszerzési szakember álljon rendelkezésre a közbeszerzési folyamatok támogatására**: ajánlatkérői oldalon a közbeszerzési eljárások jogszerű és eredményes lefolytatása, ajánlattevői oldalon pedig az eredményes ajánlattétel érdekében.

A Hatóság a 2023. évi Integritásjelentésében részletesen foglalkozott a közbeszerzés-szakmai ismeretekkel rendelkező szakemberekre vonatkozó magyarországi szabályozás alakulásával, a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói intézmény megszüntetésének következményeivel, és megállapította, hogy az elmúlt közel húsz évben a közbeszerzésekkel foglalkozó tanácsadóknak – még ha változó szabályozási háttérrel és elnevezéssel is – stabil bázisa alakult ki Magyarországon.

Azt is kiemelte, hogy a közbeszerzési szakma kötelező jellegű és az érintettek szakmai alapokon nyugvó kifogásai ellenére történő átalakítása a közbeszerzési folyamatokat érintő kockázatnak minősül.

A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési szakma – nemzetközi jó gyakorlatokra figyelemmel történő – átalakítása elengedhetetlen a Kbt.-ben rögzített célkitűzések megvalósításához, az integritási kockázatok csökkentéséhez. A Hatóság ezért a FAKSZ intézmény megszüntetése helyett annak átalakítását, a közbeszerzési szakma professzionalizálásának támogatását, a szakértői tevékenység végzésre jogosult szakemberek körének és az elismert gyakorlat bővítését javasolja, úgy ítéli meg továbbá, hogy az ezzel kapcsolatos keretrendszer kialakításának – a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói intézmény 2026. június 30-ai megszűnési időpontjára figyelemmel – legkésőbb a 2025. év végéig meg kell történnie, a közbeszerzési szakmai szervezetek aktív bevonása mellett.

⁷² Lásd: [tajeokoztato-birsagolasi-gyakorlatrol-2024.12.18.honlapra.pdf](https://www.honlapra.pdf)

A közbeszerzési szaktanácsadók felelőssége

A Hatóság ellenőrzései során több esetben olyan jogértéseket azonosított, amelyek kapcsán felvethető az érintett közbeszerzési eljárásokban közreműködő közbeszerzési szaktanácsadók etikai, fegyelmi, illetve büntetőjogi felelőssége.

A Hatóság az előzőek kapcsán hiányosságként azonosította, hogy a közbeszerzési szaktanácsadók tekintetében nem létezik sem olyan etikai, illetőleg fegyelmi szabályzat, sem olyan kijelölt fórum, amely – például az ügyvédi kamarához hasonlóan és annak szabályzataihoz hasonlóan – alkalmas lenne a megfelelő következmények érvényesítésére. A Hatóság javasolja ilyen fórum kijelölését.

A Hatóság javasolja továbbá a Btk. 420. §-ának olyan irányú módosítását, amely a közbeszerzési szakértők felelősségének érvényesítését is biztosítja.

3.8 A központosított közbeszerzési rendszerek működésével kapcsolatban azonosított kockázatok

3.8.1 Keretmegállapodások gyakorlata, a központosított közbeszerzések

Az Eufetv. 11. §-a alapján a Hatóság Integritásjelentése tartalmazza a keretmegállapodások alkalmazására és az azok alapján megkötött szerződések gyakorlatára vonatkozó elemzést is.

Az elmúlt években a keretmegállapodások fokozódó térhódításának lehettünk tanúi: 2021 óta folyamatosan növekszik a keretmegállapodások létrehozására irányuló eljárások darabszáma az összes eredményes eljárás körében. Míg 2021-ben 9,7%-át, 2024-ben már 14,4%-át tették ki a keretmegállapodások az eredményes eljárásoknak (a részletekhez lásd a 2. fejezetet). Az érték szerinti arányuk ennél jóval jelentősebb: a Keretrendszer 2025-ben publikált adatai szerint⁷³ 2024-ben ugyan csekély mértékben csökkent a keretmegállapodások érték szerinti aránya, de az összes eredményes eljárásrészhez viszonyítva így is 53%-ot képvisel ezen eljárások összértéke.

Ennek megfelelően – összhangban az Eufetv. 11. §-ában foglaltakkal – a Hatóság mind a 2022. évi, mind a 2023. évi Éves Integritásjelentésben kiemelten foglalkozott a keretmegállapodások gyakorlatával, ezen belül is a központosított közbeszerzések hazai gyakorlatával, amelynek hagyományosan eszköze a keretmegállapodás.

Keretmegállapodás: sajátos beszerzési módszer, amelyek alkalmas arra, hogy az ajánlatkérők adott időszakban felmerülő, adott tárgyú, jól paraméterezhető és visszatérő jellegű beszerzéseit rugalmas eljárás keretében lehessen megvalósítani.

Jóllehet keretmegállapodás megkötésére bármely ajánlatkérő részéről sor kerülhet, azonban a beszerzések nagy volumene miatt a közbeszerzések hatékonysága szempontjából kiemelt jelentősége van a központosított közbeszerzések keretében kötött ilyen megállapodásoknak és a központi beszerző szervezetek hatékony működésének.

Központi beszerző szerv: a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet. A hazai közbeszerzési piacon több központi beszerző szervezet működik: ilyen a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (DKÜ), a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF), a Nemzeti Kommunikációs Hivatal (NKOH), a Védelmi Beszerzési Ügynökség (VBÜ) és a 2024-ben létrejött Kormányzati Képzésszervezési Központ (KKSZK).

⁷³ Lásd a Közbeszerzési Keretrendszer 45. indikátorát.

Központosított közbeszerzési eljárás: a központi beszerző szervek által végzett tevékenység, amely során a központi beszerző szerv árukat, szolgáltatásokat rendel meg ajánlatkérők részére való továbbértékesítés céljából, illetve ilyen ajánlatkérők részére áru-beszerzésre, szolgáltatás-, építési beruházás megrendelésére irányuló szerződések, keretmegállapodások megkötése. A központosított közbeszerzési rendszer célja, hogy a kijelölt ajánlatkérői kör számára a visszatérő jelleggel felmerülő, azonos felhasználási célú és azonos (hasonló) műszaki, gazdasági vagy egyéb tulajdonságokkal rendelkező termékeket és szolgáltatásokat egy egységes közbeszerzési eljárás keretében lehessen beszerezni és a felmerülő igényeket rugalmas eljárásban lehessen kezelni.

A közbeszerzések központosítása elterjedt gyakorlat az OECD országokban, amelyet a közbeszerzések hatékonysága és eredményessége növelésére szolgáló fontos eszközként tartanak számon. Ugyan a központosítás számos előnnyel járhat, hatékonyan, megfelelő kontrollmechanizmusok beépítésével kell végrehajtani, hogy a kereslet, a beszerzési igények összevonásából származó előnyök valóban érvényesülni tudjanak.

A 2022. évi Éves Integritásjelentésben bemutattuk a hazai központosítás állomásait, a meghatározó intézményi szereplőket és részletesen elemeztük a központosított közbeszerzés működési sajátosságait. A 2023. évi Éves Integritásjelentésben az első integritásjelentésben megfogalmazott javaslatokra adott kormányválaszok figyelembevételével számba vettük a megtett lépéseket, illetve a részleteztük, konkretizáltuk a központosított közbeszerzés keretében alkalmazott sajátos beszerzési módszerekre – így a keretmegállapodásokra és a dinamikus beszerzési rendszerekre – vonatkozó javaslatokat, változtatási irányokat.

Összességében számos javaslatot foglalmaztunk meg – a 2024-ben folytatott kérdőíves felmérésünk keretében beérkezett válaszokat is figyelembe véve – a központosított közbeszerzések működésének javítása, átláthatóságának növelése érdekében.

Ez évi jelentésünkben mindenekelőtt – a központosított közbeszerzések elemzésén túl – összegezzük, értékeljük az előző két integritásjelentés nyomán **megtett kormányzati, intézményi lépéseket**, illetve foglalkozunk a továbblépés lehetséges irányával az újonnan azonosított kockázatok fényében is.

3.8.2 A központosított közbeszerzési rendszerek hatékonyságának felmérése

A központosított közbeszerzések keretében megvalósuló nagy volumenű árucseré, a központosított közbeszerzésekbe korlátozott számban bekapcsolódni képes potenciális gazdasági szereplők, illetve az ilyen közbeszerzések eredményeként jellemzően hosszabb időre kötött keretmegállapodások okán kiemelt jelentősége van a központosított közbeszerzési rendszer szabályos, hatékony és átlátható működésének.

A közbeszerzések hatékonyságának mérése összetett feladat és sok komponensű – a Keretrendszer évről évre növekvő számú és egyre finomodó indikátorral méri a közbeszerzési rendszer teljesítőképességét – azonban egyértelmű, hogy a hatékonyság mérésére szolgáló rendszer lényegi elemét képezik a közbeszerzési rendszer költséghatékonyságára vonatkozó adatok is.

Tekintettel arra, hogy a központosított közbeszerzéseket az Európai Unió tagállamaiban a jobb ár-érték arány elérése egyik legfontosabb eszközének tekintik⁷⁴, a Hatóság mindkét éves integritásjelentésében következetesen azt képviselte, hogy **nem lehet eltekinteni ezen rendszerek költséghatékonyságának felmérésére vonatkozó lépések megtételétől.**

A 2022. évi Éves Integritásjelentésben a Hatóság javaslatot tett arra, hogy a központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának felmérésére célzott vizsgálatok keretében kerüljön sor, és hogy ennek érdekében erősíteni kell a központi beszerző szer-

⁷⁴ Az OECD által az Integritás Hatóság részére a központosított közbeszerzési rendszerekre kiterjedő összehasonlító elemzés.

vezetek adatszolgáltatási kötelezettségét. A Hatóság szorgalmazta továbbá olyan módszerek, standardok kialakítását, amelyek lehetővé teszik a központosított közbeszerzések keretében elért árak piaci árakkal való összevetését.

A Kormány válaszában a költséghatékonyság felmérése kapcsán úgy foglalt állást, hogy a központosított közbeszerzések eredményeként megkötött egyedi szerződésben rögzített ár nem lehet egyedüli mérőszám. Az ugyanis közvetlenül nem mutatja a központosított közbeszerzési rendszerek biztosította olyan előnyöket, amelyek például az időmegtakarítással járó vagy a központosított beszerzési stratégia megvalósulásából, a központi beszerzők által nyújtott járulékos szolgáltatásokból következő költségmegtakarítások.

A Hatóság a Kormány válaszában felsorolt érveket megfontolva a 2023. évi Éves Integritásjelentésben tovább pontosította, finomította a központosított közbeszerzési rendszerek hatékonyságának felmérésére vonatkozó javaslatát. Nem a központosított közbeszerzések keretében elért árak piaci árakkal való összevetést szorgalmazta, hanem – a nemzetközi példákat is figyelembe véve – azt hangsúlyozta, hogy elengedhetetlen és **jogos elvárás** ezen rendszerek hatékonyságának objektív alapokon nyugvó értékelése, **költséghatékonyságának felmérése**.

Ezt támasztja alá az Integritás Hatóság által az OECD-vel kötött együttműködési megállapodása keretében megrendelt, a központosított közbeszerzési rendszerek összehasonlító elemzését és jó gyakorlatait rögzítő riport (a továbbiakban: OECD központosított riport) is. A riport szerint a központosított közbeszerzés egyik elsődleges **várható előnye és hatékonysági mutatója a költségmegtakarítás**. A tanulmány elkészítéséhez megkérdezett 11 különböző uniós tagállambeli központi beszerző szervezet döntő többsége – szám szerint a 11-ből 9 – rendelkezik valamilyen módszertannal a központosított közbeszerzés révén elérhető megtakarítások kiszámítására.

Így például az osztrák, észt, litván, olasz, horvát, svéd, francia központosított közbeszerzési rendszernek is része – eltérő módszertanok szerint ugyan – a központosított beszerzés által elért megtakarítások mérésére szolgáló metodika. Sok ország a keretmegállapodás szintjén számítja ki a megtakarításokat, illetve az eljárás végén elért árakat vetik össze a keretmegállapodásban rögzített árakkal. Több ország – köztük Horvátország, Írország, Norvégia, Dánia – ennél továbbmegy: a szerződésben szereplő árakat veti össze a hasonló termékek aktuális piaci árával. A megtakarítások kiszámításakor természetesen nem pusztán a központosított beszerzés keretében elért árakat hasonlítják össze a piaci árakkal, hanem figyelembe veszik például a humánerőforrás költségeit vagy azt a „nyereséget”, amely abból adódik, hogy a kötelezett ajánlatkérőnek nem kell lefolytatnia egy komplett eljárást.

Annak ellenére, hogy a Hatóság a 2023. évi Éves Integritásjelentésben a központosított közbeszerzések **költséghatékonyságának felmérése** mellett általában azok **hatékonyságának elemzésére** tett javaslatot, a Kormány egyik javaslatunkkal sem értett egyet.

A kérdéskörrel kapcsolatban úgy tűnik sakk-matt helyzet látszik kialakulni és a Hatóság javaslatának finomhangolása ellenére sem sikerül az álláspontokat közelíteni. A kormányzati nemleges álláspont kapcsán ugyanakkor nem világos, hogy mi képezi az alapját azon állításnak, mely szerint „(...) *a költségvetési szervek beszerzéseinek összevonása nagymegrendelői pozíciót hoz létre, amely jelentős anyagi megtakarítást, ezzel összefüggésben a nemzetgazdasági célok elérését teszi lehetővé.*” A megfogalmazás egyértelműen arra utal ugyanis, hogy a megtakarításokat valamilyen formában mégis mérik.

A központosított közbeszerzések hatásmechanizmusainak tényszerű értékelését, áttekintését nem könnyíti meg az sem, hogy az egyes szereplők részéről nem minden tekintetben fogalmazódnak meg egybecsengő vélemények. Így például az intézményi szereplők hangot adtak annak az álláspontnak is, mely szerint a központosított közbeszerzésekkel kapcsolatban sokat hangoztatott méretgazdaságossági érv a központosított közbeszerzéseknél sok esetben nem tud maradéktalanul érvényesülni, tekintettel arra, hogy nincsen valódi méretnövekedés, hanem sok apró beszerzés van. Túl ezen, létezik az a méret, amely már nem költségcsökkenést, hanem költségnövekedést eredményez.

Nem vitatva, hogy az anyagi megtakarítások és a hatékonyság mérése összetett feladat, a kérdésben való tisztán látáshoz és rendszer átláthatóságához úgy tűnik, nélkülözhetetlen. Úgy véljük, az ilyen eredmények publikálása, hozzáférhetővé tétele a jogintézményről való vélekedést is árnyalhatná.⁷⁵

A hatékonyság körében a Hatóság által megfogalmazott javaslatok között szerepelt az is, hogy – ahogyan több európai uniós tagállambeli központi beszerző szervezet által kialakított rendszer részét képezi az „ügyfélelégedettség” –, **kerüljön kialakításra a központosított közbeszerzést igénybe vevő intézmények visszajelzéseinek mérésére alkalmas rendszer.**

A Kormány a javaslattal egyetértett és intézkedésként előírányozta, hogy felkéri a közbeszerzésekért felelős minisztert, hogy keresse meg a központi beszerző szervezet felügyelő minisztereket annak érdekében, hogy – a központi beszerző szervek bevonásával – alakítsanak ki a központosított közbeszerzési rendszert igénybe vevők visszajelzéseinek mérésére alkalmas módszertant.

A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv 2025. évi felülvizsgálatáról szóló 1086/2025. (III.31.) Korm.határozat 4. pontja tartalmazza az ezzel kapcsolatos intézkedést: a Kormány felhívja a nemzetgazdasági minisztert, az energiaügyi minisztert és a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető minisztert, hogy az általuk felügyelt központi beszerző szervek bevonásával hozzanak létre egy olyan elégedettségmérési rendszert, amely keretében a központosított közbeszerzési rendszert igénybe vevő ajánlatkérők a központi beszerző szerveken keresztül történő beszerzéseiket követően lehetőséget kapnak egy webes felületen az általuk igénybe vett szolgáltatás értékelésére. Az intézkedés végrehajtásának határideje 2025. december 31.

Továbbra is fontosnak tarjuk, ezért javasoljuk, hogy a Hatóság javaslatára 2025-től bevezetett, a központosított közbeszerzést igénybe vevő intézmények visszajelzései mérésére alkalmas „ügyfélelégedettségi rendszer” eredményei alapján kerüljön sor a központosított közbeszerzési rendszerek hatékonyságának objektív és adatalapú felmérésére.

A hatékonyság mérésére vonatkozó javaslataink hatását összességében úgy értékeljük, hogy ha kis lépésben is, de **elmozdulás történt a központosított közbeszerzés igénybe vevői visszajelzéseinek mérése révén a rendszerek hatékonyságának felmérése kérdésében.**

3.8.3 A központi beszerző szervezetek adatszolgáltatásának javítása, az átláthatóság fokozása

Annak érdekében, hogy a közbeszerzések hatékonyságáról megfelelő képet alkoszhassunk, elengedhetetlen, hogy a szükséges inputok a mérésekhez rendelkezésre álljanak. Túl azon, hogy a különböző közbeszerzési alrendszerekben rengeteg adat áll rendelkezésre a közbeszerzések teljesítményének mérésére, a Keretrendszer kétségtelenül hatalmas lépést tett annak érdekében, hogy az adatok széles körben és új összefüggések mentén megismerhetővé váljanak. Mindezekkel együtt éppen a **központosított közbeszerzések területén van tennivaló a konzisztens, a közbeszerzésben érintettek széles köre számára hozzáférhető adatok biztosítása terén.** A Hatóság javaslatai ezeket is célozták minden évben.

⁷⁵ Lásd a Hatóság 2024. évben, a közbeszerzési szakemberek körében végzett kérdőíves felmérésének eredményei szerint a szakemberek elsöprő többsége – a válaszadók 90%-a – úgy vélte, a központosított közbeszerzések eredményeképpen a piaci árnál nem lesznek olcsóbban megvalósíthatóak a közbeszerzések. A képet tovább árnyalja, hogy bizonyos termékkörök esetében pedig kifejezetten úgy látja a válaszadók 75%-a, hogy a központosított közbeszerzések eredményeként elért árak a piaci árnál jellemzően magasabbak. Arra kérdésre, amely általában a központosított közbeszerzések hatékonyságát firtatta, a válaszadók 78%-a úgy foglalt állást, hogy a központosított közbeszerzések nem működnek hatékonyan.

Nem csak hazai sajátosság, hogy a központosított közbeszerzésekkel kapcsolatban az adatok több platformon érhetők el, illetve több rendszerből nyerhetők ki – EKR, illetve a központi beszerzők saját portálja – emellett a központosított közbeszerzők piaca eleve több szereplős. Emiatt azonban az adatokhoz való hozzáférés és az azokban való eligazodás kihívást jelent mind az intézményrendszer, mind a közbeszerzés szereplői számára.

A Hatóság mind a 2022. évi, mind a 2023. évi Éves Integritásjelentésben **javaslatokat fogalmazott meg a nyilvánosság és az átláthatóság erősítése érdekében a központosított közbeszerzések adatainak jobb, részletesebb megismerésével kapcsolatban.** Integritáskockázatként azonosítottuk, hogy központi beszerző szervezetek által lefolytatott keretmegállapodásos eljárások második, EKR-en kívül lefolytatott részében a megvalósított beszerzési igényekről (versenyújranyitások és közvetlen megrendelések) nem, vagy csak korlátozott adatok érhetők el. Az azonosított kockázatok kezelésére vonatkozó **javasltainkat⁷⁶ a Kormány részben támogatta.**

A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv 2024. évi felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III.28.) Korm.határozat 4.b) pontjában felhívta az érintett tárcák vezetőit, hogy az általuk felügyelt központi beszerző szervek bevonásával alakítsanak ki egységes sablont a keretmegállapodáson és dinamikus beszerzési rendszeren alapuló egyedi szerződések gazdasági szereplők közti megoszlására vonatkozó adatok közzétételére a központi beszerző szervek által teljesítendő adatszolgáltatásokhoz. A felhívás csak azon keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek tekintetében fogalmazott meg adatszolgáltatást, amelyekből európai uniós forrásból történő beszerzés megvalósítására van lehetőség.

Az előrelépés mellett meg kell jegyezni, hogy az Integritás Hatóság számára a keretmegállapodások gyakorlatára vonatkozó elemzés készítését előíró jogszabályi rendelkezés nem tesz különbséget a forrás eredete között. Az Eufetv. 11.§ c) pontja ugyanis általános jelleggel rögzíti, hogy a „*Hatóság évente elemző integritásjelentést készít, amely tartalmazza a keretmegállapodások alkalmazására és a keretmegállapodások alapján megkötött szerződések gyakorlatára vonatkozó elemzés, ideértve a keretmegállapodások és az azokon alapuló egyedi szerződések odaítélésének egyes gazdasági szereplők közötti megoszlását*”.

A Hatóság éves elemző integritásjelentésének készítésével kapcsolatos hatáskört tartalmazó Eufetv. 11. §-a túlmutat a forrás eredetén. A keretmegállapodások gyakorlatának feltérképezéséhez **szükséges lenne a keretmegállapodások teljes köréről információkkal rendelkezni.** Tekintettel arra, hogy a kért adatszolgáltatások a fenti korlátozást minden esetben tartalmazzák, így a keretmegállapodások gyakorlatának elemzéséhez a Keretrendszerben publikált adatokat is segítségül hívtuk.

A 2024-es kormányhatározatban előírt kötelezés alapján a KEF és a DKÜ két ízben – 2024. második felében és 2025. elején – tették közzé a központosított közbeszerzések lebonyolítására szolgáló portálon az adatszolgáltatást⁷⁷. Az adatszolgáltatás alapjául szolgáló, a 1082/2024. (III.28.) Korm.határozatban előírányzott egységes sablon és annak részletes adattartalma ugyan nem ismert a Hatóság előtt, a közzétett pdf formátumú, szkennelt dokumentumok kapcsán a következő javaslatokkal élünk.

A táblázatok a központi beszerző szervezet által kötött keretmegállapodás szerinti bontásban, a KM-k azonosítójának a feltüntetésével tartalmazzák a szállítót és a KM-ből általa teljesített szerződött összeget. A jövőbeni adatszolgáltatások kapcsán javasoljuk az **adatok konzorciumok szerinti bontását**, azon belül a szerződött összeg konzorciumi

⁷⁶ A javaslat szerint megismerhetővé kell tenni a központi beszerző szervezetek által kötött keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek alapján kötött egyedi szerződések odaítélésének egyes gazdasági szereplők közötti megoszlásával kapcsolatos adatokat, ideértve azok számát és értékét, valamint a keretmegállapodásos eljárás második részében elért árakat.

⁷⁷ A DKÜ adatszolgáltatása a közérdekű adatok (adkuzrt.hu/kozerdeku-adatok/) menüpont III.8. pontjából érhető el, míg a KEF a [Dokumentumtár](#) egyik alpontjában ([Dokumentumtár – Liferay](#)) tette közzé az adatokat.

tagok közti megosztásának megadását. Hasznos lenne annak az adatnak az ismerete is, hogy az **egyszereplős keretmegállapodások** esetén milyen az **alvállalkozói teljesítés** részaránya.

A közbeszerzések átláthatóságához és a működésbeli sajátosságok, diszfunkciók azonosításához elengedhetetlen, hogy az adatok a közbeszerzési folyamatok teljes spektrumában hozzáférhetőek legyenek. Hatóság 2023-ban több javaslatot is tett arra, hogy kerüljön sor annak elemzésére a központosított közbeszerzésekkel összefüggésben, hogy hogyan lehetne biztosítani az adatok egy helyen való rendelkezésre állását és automatikus összekapcsolását az EKR-ben nyilvántartott adatokkal. A Kormány a vonatkozó javaslatokkal alapvetően nem értett egyet, illetve nem tartotta szükségesnek további intézkedések megtételét.

A Hatóság javaslatai között az általános jelleggel megfogalmazottakon túl konkrét megoldási javaslat is szerepelt: szorgalmaztuk annak vizsgálatát, hogy hogyan lehetne a keretmegállapodások alapján megvalósuló szerződések teljes körében az adatok EKR-ben szerepeltetését biztosítani, illetve javasoltuk az eredménytájékoztató adatbázisban a szerződés megkötésére vonatkozó információk között feltüntetni, hogy az adott szerződés keretmegállapodáson alapult-e, utalva a keretmegállapodás adataira is.

Nem csak a Hatóság részéről fogalmazódik meg következetesen a központosított közbeszerzésekkel összefüggésben a részletes adatok nyilvánosságának az igénye. A Keretrendszer 2025. március 1-jén publikált jelentéséhez kapcsolódóan közzétett, a teljesítménymérési keretrendszer működtetésében részt vevő független szakértők, független szervezetek képviselőinek véleményét összefoglaló munkacsoporti vélemény⁷⁸ is kiemeli – az eddig elért pozitív tendenciák elismerése mellett – , hogy **a keretmegállapodások alapján megvalósuló közbeszerzések, egyedi szerződések nyilvánossága nem megfelelő,** az adatokból egyértelmű, változtatásokra is alkalmas következtetések nem vonhatóak le.

Ami a Hatóságnak az adatok széles körű, a jelenlegi gyakorlaton túlmutató nyilvánosságra vonatkozó javaslatának háttérét illeti: míg a központosított közbeszerzések keretében megvalósuló eljárások első része az EKR felületén bonyolódik, a Kbt. 31. § (5) bekezdése ezt nem teszi kötelezővé az ajánlatkérők számára a központi beszerző szerv által kötött keretmegállapodás második részében, a KM alapján – a verseny újbóli megnyitásával vagy anélkül – történő beszerzés megvalósításakor (illetve a központi beszerző szerv által felállított dinamikus beszerzési rendszer ajánlattételi szakaszában sem). Így áll elő az a helyzet, hogy míg a központi beszerző szerv által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárás első részéről az EKR strukturált adatokat tartalmaz, az ilyen eljárások második részében a központi beszerző szervezetek által működtetett saját portálok tartalmazzák az adatokat teljeskörűen.

A jogszabály az átláthatóság és a nyilvánosság biztosítása érdekében előírja, hogy a központi beszerző szerv vagy a beszerzést megvalósító ajánlatkérő ez esetben is köteles az EKR útján nyilvánosan közzétenni vagy az EKR-ben rögzíteni mindazon hirdetményeket és adatokat, amelyek közzétételére vagy a szerződés tekintetében a rendszerben történő rögzítésére a Kbt. vagy végrehajtási rendelete alapján köteles.

Az egyes központi beszerző szervezetek eltérő megoldásokat követnek. Míg a DKÜ ún. rendszeres tájékoztató az eljárás eredményéről c. hirdetmény keretében tesz meghatározott időközönként közzé ún. csoportosított információkat a keretmegállapodás/dinamikus beszerzési rendszer keretében ténylegesen megvalósított egyedi beszerzések eredményéről, a KEF gyakorlatában ez az ajánlatkérők kötelezettsége. Ennek alapját az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017.(XII.19.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése teremti meg. Eszerint az ajánlatkérők kötelezettsége – egészen pontosan az ajánlatkérőké mindenképpen –, hogy a Kbt. 31. § (5) bekezdése szerinti esetekben is,

⁷⁸ Munkacsoporti vélemény és javaslatok a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszerhez, elérhető: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8799664928088>

azaz az EKR-n kívül lefolytatott eljárások tekintetében **közzétegyék a jogszabály alapján kötelező hirdetményeket, információkat**. A KEF tájékoztatása szerint a KEF-nek nincsen ráhatása és jogköre, hogy a kötelezett intézmények a keretmegállapodások második szakaszának eredményeként létrejövő szerződések és a kapcsolódó adatok közzétételéről gondoskodtak-e. Tekintettel arra, hogy a kötelezettség teljesítésére vonatkozó ellenőrzésről nincsen tudomásunk, fennáll a kockázata annak, hogy az ajánlatkérők nem minden esetben tesznek eleget a központi beszerző szerv által kötött keretmegállapodások második részében megvalósított beszerzéseik nyilvánossága biztosítására vonatkozó kötelezettségüknek.

A Kormány a Hatóság által jelzett probléma kapcsán úgy foglalt állást, hogy az adatok közzétételéhez szükséges funkciók rendelkezésre állnak az EKR-ben, illetve, hogy az EKR-ben elérhető eredménytájékoztató adatbázisban az „Eljárás fajtája” és a „Hirdetmény típus” változók segítségével azonosítható, hogy a közzétett hirdetmény keretmegállapodáshoz kapcsolódik.

Látható, hogy a központosított közbeszerzések keretében lefolytatott eljárásokról szolgáltatott adatok eltérő rend szerint – központi beszerző szerv aggregált, utólagos adatközlése, az egyes ajánlatkérők tájékoztatásai – kerülnek közzétételre és számos olyan eset van, amikor nem kapcsolódik tájékoztató hirdetmény a keretmegállapodás második részében lefolytatott eljáráshoz.

Az OECD központosított közbeszerzési rendszereket bemutató riportjában elemzett európai uniós tagállamok gyakorlata változatos képet mutat abban, hogy a központi beszerzések lebonyolítására milyen felületen kerül sor, illetve, hogy ezek integrálva vannak-e az eljárások lefolytatására alkalmazott e-közbeszerzési rendszerbe. Vannak olyan tagállamok, amelyek nem működtetnek a központosított közbeszerzések lebonyolítására önálló portált – így például Horvátország vagy Írország – míg Dánia vagy Finnország a központi és általánosan használt elektronikus közbeszerzési portáltól független, a központosított közbeszerzések lebonyolítására szolgáló platformokat működtetnek. Olaszországban ugyan funkcionálisan elkülönül a központosított közbeszerzések lefolytatására dedikált portál a nemzeti e-közbeszerzési rendszertől, azonban részben integráltan működik azzal. Az OECD-riport kiemeli, hogy – a követett modelltől függetlenül – a **központi beszerzési portálok az átláthatóság biztosításának és a közbeszerzési adatok gyűjtésének fontos eszközei**.

Elfogadva azt a kormányzati álláspontot, hogy az adatok egy helyen való rendelkezésre állása technikailag nem biztosítható, emellett a **központi beszerző szervezetek portáljain elérhető többletfunkciók** a központosított közbeszerzésekkel kapcsolatosan keletkezett valamennyi adatot tartalmazzák, a következő javaslattal élünk.

Kezdeményezzük, hogy kerüljön sor fokozatosan központi beszerző szervezetenként és termékkörönkénti csoportosításban a központosított közbeszerzések keretében megvalósuló beszerzések tematikus elemzésére, részletes adatainak közzétételére és letölthető formában történő elérhetővé tételére – akár az EKR felületén, akár a központi beszerző szervezetek saját honlapján.

Az adatszolgáltatási kötelezettség terjedjen ki arra, hogy az egyes ajánlatkérők mekkora összegben, milyen módszerrel – verseny újranyitásával vagy közvetlen megrendeléssel – valósítanak meg a KM második részében közbeszerzéseket. Az ilyen elemzések, adatszolgáltatások hozzájárulhatnak a központosított közbeszerzések eredményének mérésére is.

3.8.4 A központosított közbeszerzések gyakorlatára vonatkozó javaslatok

A Hatóság mind a 2022., mind a 2023. évi Éves Integritásjelentésben több javaslatot is megfogalmazott a **központosított közbeszerzések gyakorlati működése** során alkalmazott egyes mechanizmusok felülvizsgálatára, racionalizálására.

Javaslatot fogalmaztunk meg – többek között – az értékhatárra tekintet nélkül történő központosított közbeszerzési eljárás kapcsán a kötelező jellegű csatlakozás megszüntetésére; a dinamikus beszerzési rendszerek alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok felmérésére; a közvetlen megrendelést és a versenyújranyitását egyaránt biztosító ún. vegyes keretmegállapodások fenntartása indokoltságának felülvizsgálatára.

A központosított közbeszerzések gyakorlatára vonatkozó javaslataink tekintetében több ponton elmozdulás, előrelépés látszik.

A DBR-k alkalmazására vonatkozó javaslatok

A Kormány egyetértett azzal a javaslatunkkal, amely a dinamikus beszerzési rendszerek alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok felmérését, a jogintézmény alkalmazásának tudatosítását szorgalmazta és ennek részeként az elektronikus közbeszerzési rendszer célirányos fejlesztésére tett javaslatot. Ugyan az EKR-ben 2024. június 30-ától elérhető új funkciók hozzájárulnak a gazdasági szereplők részére nyitva álló üzleti lehetőségek könnyebb elérhetőségéhez, valamint a közbeszerzési eljárások strukturáltabb kereséséhez, azonban a Hatóság javaslata túlmutat ezen. Ennek megvalósítása még várat magára. Fenntartjuk és továbbra is szükségesnek tartjuk az EKR-ben olyan funkció elérhetővé tételét, amelynek segítségével az érdeklődő gazdasági szereplők a nyitott DBR-ekről – igény esetén – automatikusan értesülhetnek.

Dinamikus beszerzési rendszerek (DBR): a DBR-ek az ajánlatkérők gyakran felmerülő igényeinek megvalósítását szolgáló, teljeskörű elektronikus folyamatokat takarnak. A keretmegállapodásokhoz hasonlóan rugalmas beszerzési módszerről van szó és az alkalmazása mellett szóló érv az is, hogy – a keretmegállapodástól eltérően – a DBR-hez annak teljes időtartama alatt folyamatosan csatlakozhatnak azok a gazdasági szereplők, amelyek megfelelnek az ajánlatkérő által támasztott alkalmassági kritériumoknak.

Ami a DBR-ek alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok felmérését illeti: a Kormány előirányozta a Teljesítménymérési Keretrendszerben a dinamikus beszerzési rendszerekre jellemző verseny, illetve jogalkalmazás további mutatók alapján történő vizsgálatát. Emellett a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2022-ben a dinamikus beszerzési rendszerről kiadott útmutatója aktualizálást is felvetette.

A megvalósított és a folyamatban lévő intézkedésekről a következők mondhatók el.

A DBR-k gyakorlati tapasztalatainak felmérésére vonatkozó javaslatunk kapcsán a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv 2025. évi felülvizsgálatáról szóló 1086/2025. (III.31.) Korm.határozat 5. pontja fogalmazza meg az ezzel kapcsolatos intézkedést. A Kormány ebben felkérte a Közbeszerzési Hatóság elnökét, hogy a jogalkalmazói tapasztalatok összegyűjtését követően a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útján gondoskodjon a Tanács dinamikus beszerzési rendszerről szóló útmutatójának aktualizálásáról és kiegészítéséről, kitérve különösen a verseny javításának eszközeire vonatkozó iránymutatásra. Az intézkedés végrehajtására szabott határidő 2025. december 31.

A Közbeszerzési Hatóság (KH) meg is kezdte az ezzel kapcsolatos előkészítő munkát, melynek keretében az Integritás Hatóságot is megkereste.

A 2024-ben tett javaslatunk alapját több tekintetben a Keretrendszerben közölt eredmények, statisztikai adatok képezték⁷⁹. Ezek szerint a központosított közbeszerzések térhódítása mellett marginális a DBR-k alkalmazása, emellett a DBR-hez annak felállítását követően utóbb csatlakozó gazdasági szereplők száma is folyamatosan csökkenő tendenciát mutat. Ez különösen amiatt sajnálatos, mert ugyanúgy az ajánlatkérők gyakran

⁷⁹ A Keretrendszer 2023-ban publikált adatai szerint 2020. óta folyamatosan csökkenő tendenciát mutat a DBR-hez utóbb, a felállítását követően csatlakozók száma. Míg 2020-ban átlagosan még 12 gazdasági szereplő csatlakozott a DBR-ekhez, 2023-ban ez a szám 2-re csökkent.

felmerülő igényeinek rugalmas megvalósítását szolgálja, mint a keretmegállapodás, de amíg a keretmegállapodás meghatározott időre bezárja a piacot, a DBR-hez annak teljes időtartama alatt folyamatosan csatlakozhatnak a gazdasági szereplők. Álláspontunk szerint emiatt **a verseny szempontjának sokkal inkább megfelelő beszerzési módszerről** van szó. Előnye az is, hogy a DBR-k esetében az abban részes szereplőknek csak kisebb egységekre kell ajánlatot tenniük, így vélhetően nem árazzák be a keretmegállapodásban rejlő bizonytalansági tényezőket, a hosszabb időre vonatkozó teljes termékskálát, így hatékonyabb közpénzfelhasználást biztosíthatnak.

Úgy véljük, a DBR-ekben rejlő potenciál jobb kiaknázásához és a jelenség hatékony kezeléséhez **összetett intézkedésekre** van szükség. Ennek egyik lépése lehet a hatósági útmutató keretében a DBR-k alkalmazási tapasztalatainak megosztása, ajánlatkérői „best practice” közreadása.

Megfontolásra javasoljuk a DBR-**ket nagyobb számban lefolytató ajánlatkérők tapasztalatainak** becsatornázást, ideértve annak felmérését is, hogy az ajánlatkérők jellemzően **milyen termékkörökben alkalmaznak eredményesen DBR-t**, illetve mely termékkörökben nem célravezető az. Az ajánlatkérőket vélhetően támogatná, ha **konkrét, kézzelfogható példákat** kapnának arra, hogy mely esetekben célszerű, a beszerzés tárgyának mely sajátosságai azok, amelyek leginkább alkalmassá tesznek egy beszerzési tárgyat, csoportot arra, hogy az ajánlatkérők DBR-t alkalmazzanak.

Akár az útmutató felülvizsgálata, akár a Keretrendszer keretében **javasoljuk annak a jelenségnek és a hátterének** a behatóbb bemutatását, elemzését, hogy egyes ajánlatkérők – ez leginkább a központi beszerzők, különösen a KEFgyakorlatára jellemző – **a DBR keretében, eredményeképpen keretmegállapodást kötnek**. Úgy véljük, **a DBR céljával, rendeltetésével nem összeegyeztethető**, ha az ajánlatkérő a DBR-n belül a beszerzési igényét egy, illetve minimális számú keretmegállapodással valósítja meg. Ezzel a megoldással a dinamikus beszerzési rendszer éppen a dinamikus jellegét veszíti el. A keretmegállapodásokban az ár felülről rögzített – eszerint az ajánlattevők a keretmegállapodásban rögzített árnál a későbbiekben csak kedvezőbb árat tehetnek – ami megáiban hordozza annak veszélyét, hogy az ajánlattevők minden lehetséges költségelemet beáraznak a keretmegállapodás szerint árajánlatukban. A DBR ezzel szemben azáltal, hogy – ideális esetben – mindig csak az aktuálisan felmerülő és konkrét beszerzési igény erejéig nyitja meg újból az ajánlattétel lehetőségét, dinamizálja a versenyt.

A DBR-ek „népszerűsítésére” vonatkozó **javaslataink** változatlanul **többrétűek**: az útmutatóban kezelhető gyakorlati kérdéseken és segítségen túl fenntartjuk a nyitott DBR-k **jobb kereshetőségére**, az EKR fejlesztésére vonatkozó javaslatunkat, illetve fontosnak tarjuk a **jogintézmény alkalmazásának tudatosítását** – akár célirányos képzésekkel – ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon egyaránt. A DBR-ek hatékony eszközei lehetnek a részajánlat biztosítása révén a kkv-k támogatásának is és a piaci koncentráció megelőzésének.

Keretszámok felülvizsgálata

A keretmegállapodás a Kbt. vonatkozó szabályai alapján – Kbt. 104. § (3) bekezdés – az ajánlatkérő döntése szerint létrehozható egy vagy több ajánlattevővel. Azzal együtt, hogy az ajánlatkérőt erre vonatkozó döntése során szabad mérlegelési jog illeti meg, az egy ajánlattevővel kötött keretmegállapodások kiemelkedő arányára tekintettel **indokoltnak tartjuk a szabályozás felülvizsgálatát** az alábbi indokokra is figyelemmel.

A keretmegállapodások **működési sajátossága a keretszám**. A keretmegállapodás működtetése szempontjából mind az egy, mind a több szállítóval kötött keretmegállapodásnak vannak előnyei, illetve hátrányai. Az egy ajánlattevős keretmegállapodások esetén fokozottan fennáll a monopolisztikus helyzetek kialakulásának a veszélye; különösen igaz ez a hosszabb időre kötött és nagy értékű KM-ek esetében. További hátrányok közt említik az egyes elemzések az egyéni, vásárlói igényekhez való alacsony alkalmazkodóképessége is. Ezzel szemben a több ajánlattevős keretmegállapodások kedvezőbbek a verseny szempontjából: kisebb eséllyel ágyaznak be piaci szereplőket, azonban a fenntartásuk és működtetésük általában bonyolultabb.

A Keretrendszer 2024-i évről szóló jelentése a keretmegállapodásokkal kapcsolatos indikátorok és adatok elemzése körében azt tartalmazza, hogy a keretmegállapodások létrehozására irányuló eljárások körében folytatódott a növekvő tendencia. 7 A vizsgált évek közül a 2024. évben volt a legmagasabb a keretmegállapodásra irányuló eljárások aránya. Ez az adat valamennyi ajánlatkérő által – ideértve a központi beszerző szervezeteket is – keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárást magában foglalja. Az ilyen eljárások darabszámán túl ennél beszédesebb adat a **keretmegállapodások érték szerinti aránya**: az összes eredményes eljárás körében 2024-ben 53,2%-ot tett ki a keretmegállapodások megkötésére irányuló eljárások értéke. Ezen belül az **egy ajánlattevővel kötött keretmegállapodások aránya** a keretmegállapodások körében 69% volt.⁸⁰

Fontos információ, hogy a **központi beszerző szervezetek** – nagy értékű, sok esetben egy teljes piaci szegmenst, vagy annak meghatározó részét lefedő – keretmegállapodásai tekintetében **menyire jellemző, hogy egy ajánlattevővel hozzák létre a keretmegállapodást**. Az elmúlt két év összevetésében **kedvező tendencia** körvonalazódik: az NKOH kivételével a DKÜ és a KEF esetében is lefelé mozdult el az egy ajánlattevős KM-ek aránya. Jóllehet a KEF tekintetében 2024-ben még mindig több, mint egyharmada a keretmegállapodásoknak (34,74%-a) egy gazdasági szereplővel jött létre, az előző évhez képest ez hozzávetőleg 20%-os csökkenést jelent. A DKÜ tekintetében viszont több, mint 60%-kal esett vissza az egy ajánlattevős KM-ek aránya⁸¹. Az NKOH gyakorlatában nem történt változás: keretmegállapodásait továbbra is egy ajánlattevővel köti meg.

Tekintettel arra, hogy összességében véve kiemelkedő a keretmegállapodások közbeszerzéseken belüli aránya, **további elemzéseket tartunk szükségesnek** (pl: jellemzően milyen jellemzőkkel bíró piacokon, mely beszerzési tárgykörökben alkalmazzák a kiírók; milyen szintű verseny jellemzi ezeket a piacokat). Mindezen túl javasoljuk a keretmegállapodásokkal összefüggésben az alábbi **szabályozási kérdések mérlegelését**, különös tekintettel arra, hogy a **központi beszerző szervezetek tekintetében a közbeszerzési törvény szabályaitól eltérő szabályozás** kialakítására is lehetőséget biztosít a Kbt.

A 2023. évi Éves Integritásjelentésben tett javaslatunk konkretizálására – ebben szorgalmaztuk egy ajánlattevős keretmegállapodások háttérbe szorítását a több ajánlattevős keretmegállapodások javára – a következőket ajánljuk megfontolásra. A keretszám megállapítására vonatkozó döntést megelőzően készüljön piacfelmérés vagy hatástanulmány, amelynek kötelezően részét képezi az adott piacon elérhető versenyző termékek és gazdasági szereplők számának figyelembe vétele mellett annak az **indoka**, hogy az **ajánlatkérő milyen megfontolások mellett döntött az egy ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás alkalmazása mellett**. A részajánlat kizárására vonatkozó indokolási kötelezettség mintájára a hirdetmények részévé válhatna ez az információ.

A keretszámokkal kapcsolatos gyakorlat felülvizsgálatát mindkét korábbi integritásjelentésünkben szorgalmaztuk. Már a 2022. évi Integritásjelentésben javaslatot tettünk az ajánlatkérők által alkalmazott keretszámok gyakorlatának felülvizsgálatára. A javaslat alapján a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III.28.) Korm. határozat felhívta a pénzügyminisztert és a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető minisztert, hogy vizsgálják meg a központosított közbeszerzési rendszerekben alkalmazott keretszám és részajánlattétel biztosítási gyakorlatokat azon keretmegállapodások vonatkozásában, amelyekből európai uniós forrásból történő beszerzés megvalósítására van lehetőség, és tegyenek közzé jelentést a vizsgálatok eredményéről. A hivatkozott jelentés közzétételének határideje 2024. december 31. Mind a KEF, mind a DKÜ oldalán elérhetőek az alkalmazott keretszámokról és a részajánlat biztosításáról szóló jelentések: a DKÜ esetében a közérdekű adatok körében (<https://dkuzrt.hu/kozerdeku-adatok>), a KEF tekintetében a dokumentumtár menüpontban (**Dokumentumtár – Liferay**).

⁸⁰ Az egy ajánlattevővel megkötött keretmegállapodások arányszáma azokat az eseteket is tartalmazza, amikor az eljárás több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás megkötésére irányult, azonban végül egyetlen érvényes ajánlat érkezett.

⁸¹ Lásd a Keretrendszer 98.1.alindikátorát.

A DKÜ tájékoztatása szerint a vizsgálattal érintett – európai uniós forrásból megvalósuló – keretmegállapodások túlnyomó többségében (az érintett 18 keretmegállapodásból 16 esetben) a keretszámot a jogszabályi minimumot (3 ajánlattevő) meghaladó mértékben határozták meg. Ezen túl a jelentés hangsúlyozza, hogy a DKÜ a jövőben megvalósítandó központosított közbeszerzési eljárásai kapcsán kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy minél több, a keretmegállapodás teljesítésére alkalmas gazdasági szereplő számára biztosítsa az érintett szervezeti beszerzési igények megvalósításának lehetőségét.

A KEF a jelentésben a keretszámok előírásával kapcsolatban részletezte, hogy milyen szempontokat vesznek figyelembe a keretszámok meghatározása során. Az eljárások előkészítésekor meghatározásra kerülő keretszámoknál több szempontot mérlegelnek: eszerint figyelemmel vannak a beszerzési tárgy jellegére, komplexitására, a piaci szereplők számára, továbbá a központosított közbeszerzési rendszer hatékonyságának és gyors működőképességének biztosítására is. Ebben a körben azt is mérlegelik, hogy irreálisan magas keretszám esetén az intézmények számára a keretmegállapodások alkalmazása túl bonyolulttá és időigényessé válna.

A keretszámokról a KEF úgy nyilatkozott, hogy azok meghatározása a potenciális gazdasági szereplők számához képest legalább eggyel alacsonyabb számban kerül meghatározásra. A tapasztalatok kapcsán pedig arról számol be az anyag, hogy az uniós forrás felhasználását lehetővé tevő KM-ek 43%-a tekintetében magasabb számban került a keretszám meghatározásra, mint ahány szereplővel a szerződéskötés megvalósult. Míg 57% azon KM-ek aránya, ahol a keretszámnak megfelelő számú szereplővel került a szerződés megkötésre. A KEF szerint az alkalmazott keretszámok nem gátolják a potenciális szereplők ajánlattételi lehetőségeit. A teljes képhez hozzátartozik, hogy az uniós forrás felhasználását lehetővé tevő keretmegállapodások közel 41%-ában a nyertes ajánlattevők között konzorciális megállapodás jön létre.

A keretmegállapodás alapján alkalmazott eljárástechnikák

A 2023. évi Integritásjelentésben elemeztük az egyes keretmegállapodások működtetése során a központi beszerző szervek által alkalmazott eljárástechnikákat. Javasoltuk a közvetlen megrendelést és a versenyújranyitást egyaránt biztosító ún. vegyes keretmegállapodások fenntartása indokoltságának felülvizsgálatát, illetve azon gyakorlat indokoltságának vizsgálatát, melynek eredményeképpen a keretmegállapodások alapján konkrét megrendelés nélkül keretszerződés megkötésére is lehetőség nyílik.

A Kormány ugyan a javaslatok kapcsán részbeni egyetértését fejezte ki, intézkedést nem tartott szükségesnek – többek között – arra való tekintettel, hogy a vonatkozó európai uniós szabályozás⁸² kifejezetten megengedi a vegyes keretmegállapodások használatát. Részben ehhez kapcsolódó adatokat is tartalmaz a Keretrendszer⁸³. A 2024-es adatok alapján a KEF-nél kimagasló azon aktív keretmegállapodások aránya, amelyek alapján a közbeszerzés közvetlen megrendelés útján is megvalósítható: a KM-k 96,24%-a ilyen. A DKÜ-nél csökkent az ilyen KM-k aránya: korábbi 68%-ról 57 %-ra esett az vissza. Az adatok nem azt tükrözik, hogy valójában milyen arányban kerül sor közvetlen megrendelésre, hanem azt mutatják, hogy a KM-ek milyen arányban teszik ezt lehetővé. Hasznos lenne, ha a Keretrendszer arra is rendelkezne adattal, hogy a vegyes KM-ken belül, milyen arányban kerül sor a verseny újranyitására, illetve közvetlen megrendelésre.

⁸² Lásd a A 2014/24/EU irányelv 33. cikk (4) bekezdés b) pontját.

⁸³ Lásd 98.2. alindokátort.

4. fejezet tartalomjegyzék

115

Az európai uniós forrásokat érintő vizsgálatok tapasztalatai

4.1 A szabályozási környezet vizsgálata

4.2 Az ellenőrzési mechanizmusok vizsgálata

4.3 A projektek megvalósításának vizsgálata

4.4 A 2023. évi Éves Elemző Integritásjelentés hatásai az európai uniós források felhasználásának szabályaira

A fejezet áttekinti a meglévő, európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszert az Eufetv. 11. § d) pontja alapján és a vonatkozó előző éves ajánlások kapcsán az Eufetv. 11. § f) pontja alapján értékeli azt is, hogy az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezetek hogyan vették figyelembe a korábbi éves elemző integritásjelentéseket és az azokban szereplő, az ellenőrzési rendszerre vonatkozó ajánlásokat.

A fejezet legnagyobb része a Hatóság Eufetv. szerinti feladat és hatáskörében eljárva lefolytatott vizsgálatainak tapasztalatait mutatja be a 2024-es év tekintetében. Az év során lezárt 21 db vizsgálatban az érintett európai uniós támogatások összege meghaladta az 57 milliárd Ft-ot. A cél az egyedi vizsgálatokon túlmutató ajánlások megfogalmazása mind a jogalkotó, mind pedig az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer szereplői részére, olyan meglévő hiányosságok és visszaélési lehetőségek feltárásával, melyeket még nem tud hatékonyan és eredményesen kezelni az ellenőrzési rendszer.

A Hatóság vizsgálati eljárásai során szerzett tapasztalatait és az azokhoz kapcsolódó ajánlásokat az alábbiak szerinti bontásban mutatja be a fejezet:

- 1) Szabályozási környezetre vonatkozó tapasztalatok és kapcsolódó ajánlások
- 2) Ellenőrzési mechanizmusokra vonatkozó tapasztalatok és kapcsolódó ajánlások
- 3) Projektmegvalósításra vonatkozó tapasztalatok és kapcsolódó ajánlások

Az utolsó alfejezet összeveti a Hatóság a tavalyi, 2023. évre vonatkozó jelentésében szereplő ajánlásokat a kormány által megküldött válaszokkal. A vonatkozó elutasított javaslatok csökkentek és az alfejezet részletezi a megvalósult intézkedéseket. Az egyetértésben nem részesült ajánlások esetében, vagy azon esetekben, melyeknél nem történt intézkedés, a Hatóság jobbitó szándékú álláspontját és javaslatait mutatja be.

4.1 A szabályozási környezet vizsgálata

Jelen fejezet a Hatóság Eufetv. szerinti feladat- és hatáskörében eljárva lefolytatott vizsgálatainak tapasztalatait hivatott bemutatni a 2024-es év tekintetében, melyek alapján a Hatóság ajánlásokkal kíván élni mind a jogalkotó, mind pedig az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer szereplői részére.

A Hatóság a 2024-es év során 21 db vizsgálatot zárt le, melyekben az érintett európai uniós támogatások összege 57.391.994.000 Ft volt. A bemutatott tapasztalatok alapjait ezen lezárt vizsgálatok, és esetenként folyamatban lévő vizsgálatok képezik.

Ezen fejezetben a Hatóság a szabályozási környezetre vonatkozó tapasztalatokat és ajánlásokat kívánja ismertetni az alábbi területekre vonatkozóan:

- projektek többlettámogatási kérelme – független igazságügyi szakértő bevonása;
- építési beruházás megvalósítására irányuló projektek kötelezettségvállalása;
- kedvezményezett kör meghatározása – civil szervezetek tulajdonszerzése;
- rendezvények, képzések, konferenciák nyilvántartása és elszámolása.

Az alfejezetekben bemutatott tapasztalatok az egyedi vizsgálatokon túlmutató, a Hatóság álláspontja szerint rendszer szinten meglévő hiányosságokból, visszaélési lehetőségekből eredeztethetőek, melyekre a Hatóság a lentiekben ajánlásokat kíván megfogalmazni annak érdekében, hogy azokat az ellenőrzési rendszer hatékonyan és eredményesen tudja a jövőben kezelni.

4.1.1 Projektek többlettámogatási kérelme – független igazságügyi szakértő bevonása

Az európai uniós támogatással rendelkező projektek esetében már a 2014–20-as programozási időszakban is gyakran felmerülő körülmény volt, hogy változatlan műszaki-szakmai tartalom mellett a megítélt támogatási összegből nem valósíthatóak meg a projektek.

A többletforrás igények több okra vezethetők vissza. Sok esetben már a projektek nem megfelelő műszaki, szakmai előkészítése jelentette a problémát azzal, hogy vagy nem aktuális piaci árakkal, hanem annál alacsonyabb áron tervezték meg a költségvetést, vagy a betervezett eszközök, anyagok, tevékenységek nem voltak megfelelőek, elegendők a projekt megvalósításához.

Emellett egyes esetekben a projektek más okból történő időbeli csúszása (pl. a kedvezményezett egyes kötelezettségeinek időben elhúzódó teljesítése, vagy az irányító hatóságok hosszú ideig tartó döntéshozatala – szerződésmódosítások, kifizetési kérelmek stb. elbírálása) is a költségek növekedéséhez vezetett. Természetesen előfordult olyan eset is, amikor a megfelelő, gondos előkészítésellenére is többletforrás vált szükségessé (pl. a projektben beszerzendő eszköz a tervezett áron már nem beszerezhető vagy előre nem látható körülmény miatt pótmunkára kerül sor stb.), azonban a fejlesztéspolitikai intézményrendszer hatékony fellépése (alapos projektelőkészítés megkövetelése, feltételes közbeszerzési eljárás lefolytatása, kedvezményezetti kérelmek gyorsabb feldolgozása) sok esetben meg tudná előzni a költségek jelentős növekedését. Tekintettel arra, hogy a többletforrás igények jelentős része – az uniós források korlátozott mértéke, vagy az elszámolhatóság hiánya miatt – a hazai költségvetést terheli, ezért azok visszaszorítása a költségvetési kiadásokat is csökkenthetné.

A megítélt támogatási összegben felüli, – kizárólag közzsféra szervezet által igénybe vehető – többlettámogatást a 2014–2020-as programozási időszak tekintetében a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 87. §-a és a 17/2017. (II.1.) Korm.rendelet rendelkezései, a 2021–27-es programozási időszak tekintetében pedig a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 168–174. §-ai szabályozzák. A közzsféra szervezet fogalmát az uniós fejlesztések fejezetbe tartozó fejezeti és központi kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 590/2022. (XII.28.) Korm. rendelet 3. § 11. pontja határozza meg.

A költségnövekményről szóló döntési hatáskörök az évek során többször is változtak. A hatályos szabályozás szerint az irányító hatósághoz benyújtott igényről a döntést, amennyiben az az eredeti támogatási összeg 30%-át, de legfeljebb 100 millió forintot nem éri el, akkor az irányító hatóság, ezen összeg felett pedig a Kormány hozza meg. A Kormány azonban egyedi döntéssel eltérhet a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 87. § (1) cd) és a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 168.§ (1) c) pontja alapján az általános szabályok alkalmazásától.

Az eredeti támogatási összeg 30%-át elérő többlettámogatási kérelem esetén az államháztartásért felelős miniszter által megbízott igazságügyi szakértőnek kell alátámasztania a költségnövekmény piaci árak való megfelelését⁸⁴.

Az irányító hatóság a költségnövekmény támogatására irányuló igény benyújtását követően jogosult kezdeményezni az igazságügyi szakértő megbízását [256/2021. (V.18.) Korm.rendelet 171. § (2) bekezdés, 272/2014. (XI.5.) Korm.rendelet (1f) bekezdés].

A Kormány a fenti rendelkezéssel egy független, az adott szakterülethez szükséges (mérnöki, műszaki stb.) szaktudással rendelkező személy vizsgálatával kívánta ellenőriztetni, és biztosítani, hogy az igényben szereplő költségek megfeleljenek a szokásos piaci áraknak.

⁸⁴ 17/2017. (II. 1.) Korm.rendelet 3. § (2) bekezdés, valamint 256/2021. (V.18.) Korm.rendelet 171. § (1) bekezdés b) pont.

Az Integritás Hatóság a vizsgálatait során azt tapasztalta, hogy az irányító hatóságok egyes esetekben a kormányrendeletben előírt kötelezettségüknek nem tesznek eleget és a többletforrás igényről szóló kormányelőterjesztést igazságügyi szakértői vizsgálat nélkül terjesztik a Kormány elé döntésre, mely nagy integritáskockázatot jelent.

Jóllehet, a Kormány egyedi döntéssel eltérhet több, a kormányrendeletben foglalt, költségnövekményekre vonatkozó szabálytól, azonban az irányító hatóságok az érintett ügyekben maguk rendelkeztek úgy, hogy nem veszik igénybe az igazságügyi szakértői vizsgálatot, így a Kormány úgy döntött költségnövekményekről, hogy nem állt rendelkezésre a kötelezően előírt, független személytől származó vizsgálat a piaci árak történő megfelelés ellenőrzése érdekében.

Az igazságügyi szakértő alkalmazásának mellőzése és így a piaci árak történő megfelelés független személy általi ellenőrzésének elmaradása a Hatóság álláspota szerint rendkívül kockázatos. Ez a túlárzás veszélyét hordozza magában, valamint ez a gyakorlat hosszú távon azt eredményezheti, hogy a projektek költségvetései megalapozatlanná válhatnak.

Ez veszélyezteti a felelős és hatékony pénzgazdálkodás európai uniós alapelvét, valamint amennyiben a költségnövekmények kapcsán későbbi ellenőrzés során – EUTAF, európai bizottsági audit, Integritás Hatóság stb. – bebizonyosodik, hogy a költségek nem voltak megalapozottak és nem feleltek meg a szokásos piaci árak, akkor azok nem elszámolhatóvá válnak, jelentősen terhelve a hazai költségvetést is.

A Hatóság a fentiek alapján javasolja a szabályozás egyértelművé tételét és koherenciájának megteremtését, így például a fent is jelzett kormányrendeletek olyan irányú pontosítását, hogy az irányító hatóság a költségnövekmény támogatására irányuló igény benyújtását követően ne jogosult, hanem köteles legyen kezdeményezni az igazságügyi szakértő megbízását.

A Hatóság javasolja a Kormány részére, hogy a jövőben, a fent jelzett elszámolhatósági kockázatokra is tekintettel, az igazságügyi szakértői vizsgálat nélkül ne hozzon döntést költségnövekményre vonatkozó igényről.

A Hatóság javasolja továbbá, hogy az igények vizsgálata során már a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság – mint a Kormány fejlesztéspolitikai döntéselőkészítő szerve – ne engedje a Kormány elé terjeszteni azon előterjesztést, amelynél a rendeletben foglaltak ellenére nem áll rendelkezésre igazságügyi szakértői vélemény.

A többlettámogatás biztosítását kérő igények visszaszorítása érdekében a Hatóság javasolja, hogy olyan pályázati felhívások jelenjenek meg, amelyek – akár a kiválasztási kritériumok között szereplő értékelési szempontok során – biztosítják, hogy a támogatási kérelmek megfelelő szakmai és műszaki előkészítést követően, megvalósításra alkalmas költségvetéssel kerülnek benyújtásra.

4.1.2 Építési beruházás megvalósítására irányuló projektek kötelezettségvállalása a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet tükrében

A 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 123. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy az irányító hatóság a bruttó ötmilliárd forintot meghaladó, az Európai Unióval elszámolható összköltségű, építési beruházás megvalósítására irányuló projekt esetén kötelezettséget akkor vállalhat, ha a támogatást igénylő a projekt alapvető célját jelentő projektelem vonatkozásában a projektelem megvalósítására vonatkozó szállítói szerződést a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevőként szerződő félnek a támogatási szerződés megkötéséről való tájékoztatására vonatkozó hatályba léptető feltétellel megkötötte, vagy már rendelkezik az e bekezdésben meghatározott értéket meghaladó, az Európai Unióval közbeszerzési szerződéssel vagy – saját vagy általa igénybe vehető – keretmegállapodással.

A bemutatott rendelkezés azt a célt hivatott szolgálni, hogy az **infrastrukturális beruházásra irányuló fejlesztések** esetében – amennyiben azok a **bruttó 5 milliárd Ft-os összköltséget meghaladják** – már a támogatási kérelem benyújtása idején legyen biztosítva **a projekt megfelelő előkészítettsége**, a projektelem megvalósítására vonatkozó szállítói szerződésen, illetve a közbeszerzési szerződésen vagy keretmegállapodáson keresztül.

A Hatóság vizsgálta egy – a 2014–2020-as programozási időszak keretében megvalósult – Felhívás támogatott projektjei tekintetében azok **nagymértékű időbeli elhúzódnak**, valamint **a kedvezményezettek részére nyújtott jelentős összegű többlettámogatásoknak** a körülményeit és hátterét. A projektek elhúzódnak okaként került azonosításra, hogy a Felhívás nem rendelkezett a műszaki tervdokumentáció benyújtásának szükségességéről a támogatási kérelmek beadásakor, így a projektek műszaki előkészítése csak azok megvalósításának szakaszában kezdődhetett meg. Ezenkívül a kedvezményezettek a támogatási kérelmek benyújtását követő két év eltelte után szembesültek azzal is, hogy az építőiparban jelentős áremelkedés történt, így az eredetileg megítélt támogatási összegek nem voltak elégségesek a projektek végrehajtására.

A vizsgált Felhívás megvalósult projektjeinek problémáira a Hatóság a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozó, elsősorban **preventív jellegű ajánlásokat** fogalmazott meg. Ezek közül kiemelhető a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet ismertetett 123. § (1) bekezdése, mely a Hatóság álláspontja szerint szükséges, de nem elégséges eszköze a minél nagyobb számú, megfelelő szakmaisággal előkészített projektek meglétének.

Egy – a támogatási kérelem benyújtását megelőzően – eredményesen lefolytatott feltételes közbeszerzési eljárás biztosítaná, hogy a támogatás megítélését követően rövid időn belül megkezdődhessenek a kivitelezési munkálatok. Ez a legtöbb esetben megoldást jelenthetne az – akár éveket is jelentő – időmúlás következtében jelentkező infláció miatti áremelkedésekre, így a forráshiány miatt sokszor eredménytelen közbeszerzési eljárásokra is. Emellett a javasolt megoldás jelentősen csökkenthetné a többlettámogatási kérelmek számát és összegét, mentesítve a hazai költségvetést is.

Fentiekre tekintettel a Hatóság javasolja a Kormány részére a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 123. § (1) bekezdésének felülvizsgálatát és a bruttó 5 milliárd Ft-os összköltséghatár csökkentését annak érdekében, hogy az építési beruházás megvalósítására irányuló támogatási kérelmek a megvalósítást megfelelő időben és módon lehetővé tevő előkészítettséggel kerüljenek benyújtásra.

4.1.3 Kedvezményezetti kör meghatározása – civil szervezetek tulajdonszerzése

A Hatóság megállapította, hogy a kitűzött projektcél (pl. támogatott lakhatás kialakítása, szociális alapszolgáltatás fejlesztése) elérése érdekében több operatív program lehetőséget biztosít a **civil szervezet kedvezményezetteknek a projekt keretén belül ingatlan vásárlására**. Azon projektek esetén, melyek keretében ingatlanvásárlás valósul meg, a tulajdonszerzés kizárólag a civil szervezetet érinti, mely a projekt megvalósítása során elért eredmény fenntartása tekintetében kockázatot hordozhat magában.

A Hatóság álláspontja alapján jelentős kockázat, hogy a fenntartási kötelezettség lejártá után nem áll rendelkezésre olyan biztosíték, mely azt lenne hivatott biztosítani, hogy a projekt keretén belül tulajdont szerző civil szervezet nem tesz olyan intézkedést, amely a projekt megvalósítása során elért eredmény fenntartását veszélyezteti, vagy lehetetlenné teszi.

Fentiek értelmében a Hatóság állásfoglalása szerint a civil szervezetek tulajdonszerzése esetén **további biztosíték nyújtása lenne szükséges**, melyet a felhívás szövegében indokolt lenne rögzíteni a projektek keretében uniós forrásból történő ingatlanvásárlás esetén.

A Hatóság véleménye szerint ezen biztosítékok körébe tartozhatna **a hosszabb fenntartási idő meghatározása**, a projekt kiválasztása során annak bevezetése értékelési szempontként, hogy **a civil szervezet mennyi ideje végzi azt a tevékenységet**, amit a projekt

keretén belül is megjelölt, valamint a konzorcium kialakítása a helyi önkormányzat vagy helyi önkormányzatok társulásának bevonásával.

Hosszabb fenntartási idő meghatározása

Annak érdekében, hogy a projekt célja minél tovább érvényesülni tudjon, indokolt lehet a projekt fizikai befejezését követően a hosszabb idejű fenntartás (10–15 év) előírása a felhívásban a kedvezményezett részére.

A civil szervezet által végzett tevékenység, mint értékelési szempont

Abban az esetben, ha a civil szervezet már hosszabb időtartamot átfogóan (10–20 éve) végzi a gyakorlatban azt a tevékenységet, ami a projekt keretében is megjelölésre került, az plusz pontot jelenthetne a Támogatási kérelem értékelése során.

Konzorcium kialakítása a helyi önkormányzat vagy helyi önkormányzatok társulásának bevonásával

A Hatóság javasolja, hogy a helyi önkormányzat vagy a helyi önkormányzatok társulása lehetne a projekt keretében megvásárolt ingatlan tulajdonosa, így tulajdonosi minőségében eljárva bérleti vagy egyéb jogcímen birtokláshoz való jogot igazoló és használatot biztosító szerződést köt a civil szervezettel. A konzorcium célja lenne, hogy az önkormányzati tulajdonlással a fenntartási időszak lejártá után, a későbbiekben is biztosítható legyen a projektmegvalósítása során elért eredmény, mely a közösségi érdekek előtérbe helyezésével járulna hozzá az uniós források hosszú távon történő hasznosulásához.

A Hatóság álláspontja szerint a fent felsorolt szigorítások lehetőség szerinti alkalmazása csökkenti a kockázatát annak, hogy a fenntartási időszak lejártával a projekt keretében megvásárolt ingatlan a későbbiekben a közösség és a társadalom érdekeivel ellentétes módon kerüljön felhasználásra (pl. értékesítésre a kedvezményezettek által).

4.1.4 Projektek keretében megvalósuló rendezvények, képzések, konferenciák nyilvántartása és elszámolása

A Hatóság vizsgálati eljárásai során azonosított olyan uniós forrásból megvalósuló projekteket, melyekben annak ellenére, hogy két rendezvény (különböző időpontban) két különböző település lakosai számára került megrendezésre, a jelenléti íven szereplő személyek között név és születési év alapján a Hatóság átfedést azonosított. Egyes szakmai beszámolókhöz mellékelte fényképek és jelenléti ívek nem voltak összhangban a létszám és az életkor tekintetében.

Két különböző kedvezményezett által megszervezett rendezvény esetében az időpont és a helyszín megegyezett, a jelenléti íveken szereplő személyek között átfedés volt azonosítható, a catering, a rendezvény- és programszervezési, valamint az anyagköltségeket mégis külön-külön számolták el a kedvezményezettek, így felmerült a kettős finanszírozás gyanúja.

Előfordult az is, hogy hiánypótlást követően a szakmai beszámolóban megjelölt rendezvény tematikája – az arról készült, korábban a szakmai beszámoló mellékleteként megküldött meghívóban foglaltak ellenére – módosult, tehát annak ellenére, hogy a kedvezményezett korábban egy meghatározott tematikájú rendezvényről készített szöveges szakmai beszámolót és mellékelte az arról közzétett meghívót, hiánypótlást követően módosították a szöveges szakmai beszámolót, mely már más témában megrendezett eseményről szólt.

A Hatóság álláspontja szerint a fenti ellentmondásokra tekintettel szükséges lett volna a projektek keretében megvalósított rendezvények – és ezáltal a források felhasználásának – szorosabb nyomon követése, leginkább előzetes bejelentés nélküli helyszíni ellenőrzés lefolytatása keretében.

A Hatóság javaslatként fogalmazza meg, hogy kerüljön létrehozásra egy egységes, minden érintett által hozzáférhető felület (pl. az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszeren belül valamennyi Operatív Programra vonatkozóan egy aloldal),

amelyben a kedvezményezettek egy adott projekt keretében jövőben megvalósuló rendezvények helyszínét, időpontját és az ehhez kapcsolódó esemény meghívóját fel tudják tölteni. Ez segítheti a rendkívüli helyszíni ellenőrzések lefolytatásának hatékonyságát és eredményességét.

A Hatóság azonosított projekteket, melyek esetében egyes rendezvények vonatkozásában rendezvény- és programszervezési költségek (egyidőben, de külön történő) elszámolása a rendezvényszervezés és programszervezés, mint fogalmak pontos, explicit meghatározása nélkül kerültek az irányító hatóság által elfogadásra, továbbá a szakmai beszámolók sem tartalmaztak többletinformációt az ezen tételek mögött megvalósított tevékenységekről. Továbbá egyes catering költségekről készült számlák több esetben úgy kerültek elfogadásra, hogy azokról a kedvezményezett a szakmai beszámolóban fényképet nem mellékel.

A fentiekre tekintettel a Hatóság javasolja, hogy azon projektek esetében, ahol képzések, konferenciák, workshopok és egyéb rendezvények jelentik a projekt lényegi elemét, a Pályázati Felhívásban, az Általános Útmutatóban, valamint a Pénzügyi Elszámolási Útmutatóban pontosabban kerüljön meghatározásra az elszámolható elemek fogalma, valamint kerüljenek meghatározásra szigorúbb feltételek az elszámolhatóság alátámasztásához, mely a Hatóság álláspontja alapján az elszámolások ellenőrzésének hatékonyságának növelését is szolgálja.

4.2 Az ellenőrzési mechanizmusok vizsgálata

Jelen fejezet a Hatóság Eufetv. szerinti feladat és hatáskörében eljárva lefolytatott vizsgálatainak tapasztalatai közül azon kockázatok és problémák bemutatására törekszik, melyek az európai uniós források valós, eredményes és hatékony felhasználásának megtörténte ellenőrzése tekintetében merültek fel, a 2024-es év vonatkozásában.

Ezen fejezetben a Hatóság az ellenőrzési mechanizmusokra vonatkozó tapasztalatokat és ajánlásokat kívánja ismertetni az alábbi területekre vonatkozóan:

- az irányító hatóság által végzett piaci ár vizsgálat,
- szabálytalansági szakterület – kizárás alkalmazása,
- az ARACHNE rendszer bővítése,
- garanciavállaló nyilatkozatok – bankgarancia,
- LEADER támogatások.

Az alfejezetekben bemutatott tapasztalatok alapján a Hatóság ajánlásokkal kíván élni mind a jogalkotó, mind pedig az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer szereplői részére.

4.2.1 Az irányító hatóság által végzett piaci ár vizsgálat

A 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 5. számú mellékletének 2.3.2.5. pontja szerint a költség-számítás alapjául szolgáló egységárak nem haladhatják meg a szokásos piaci árat, pl. a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésben rögzített árat, figyelemmel a 6. melléklet III. 6.2. és 6.3 pontra.

A 6. melléklet 6.2. pontja szerint „Közbeszerzési eljárásban vagy más, jogszabályban meghatározott eljárástípus keretében beszerzett javak esetén az eljárás dokumentációja alátámaszthatja a piaci árat azzal, hogy az irányító hatóság kétség esetén jogosult külön vizsgálatot folytatni és az eljárás során kialakult ártól – a vizsgálat eredménye alapján – eltérő értéken meghatározni az általa elismert piaci árat.”

Fentiek alapján – az irányító hatóságok gyakorlata és állásfoglalásai figyelembevételével – a közbeszerzési eljárásban az eljárás dokumentációja a piaci ár alátámasztásául elfogadható, ennek megfelelően az irányító hatóságok a közbeszerzéssel érintett tételek piaci árát alátámasztottnak tekintik, alapesetben azt az elszámolások során külön már nem vizsgálják.

Ezzel szemben a 272/2014. (XI.5.) Korm. Rendelet 5. számú melléklet 2.3.2.5., valamint a 6. számú melléklet III. 6.2. és 6.3 pontjaival kapcsolatban a Hatóság vizsgálati tapasztalata alapján a jelenlegitől eltérő irányító hatósági hozzáállás lenne szükséges. A közbeszerzési eljárásban beszerzett javak esetén ugyanis a piaci ár alátámasztottsága a Hatóság tapasztalata szerint több esetben utóbb – a megvalósítás, elszámolások, illetve fenntartás során ismertté vált további információk figyelembevételével – megkérdőjelezhetővé vált. Ezt a körülményt tovább erősítik a Jelentés 3.4.2 pontjában bemutatott, a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti közpénzekkel való felelős gazdálkodás elv érvényesítése tekintetében azonosított hiányosságok és kockázatok, melyekre tekintettel a Hatóság – az alapelv gyakorlati végrehajtása érdekében – a vonatkozó alfejezetben konkrét javaslatokat fogalmazott meg.

Fentieket is figyelembe véve a Hatóság álláspontja, hogy az irányító hatóságoknak a közbeszerzéssel érintett projektek esetében a kifizetési kérelmek, módosítási igények, beszámolók elbírálása során a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 2.3.2.5., valamint a 6. melléklet III. 6.2. és 6.3 pontjait mindig egyedileg szükséges értelmeznie és alkalmaznia. Tehát egyedi mérlegelést igényel annak eldöntése, hogy adott projekt tekintetében felmerült-e olyan körülmény, amely kétségesse teszi a közbeszerzés keretében meghatározott piaci árat, illetve egyben indokolja is az irányító hatóság által lefolytatandó árellelőrzést.

Ennek megfelelően a Hatóság – a Jelentés 3.4.2 pontjában hivatkozott alapelv gyakorlati alkalmazására vonatkozó keretek kidolgozása mellett – javasolja az irányító hatóságok részére egy olyan ellenőrzési folyamatba épített szempontrendszer (pl. ellenőrzési lista) beépítését, mely adott operatív program keretében megvalósuló, közbeszerzési eljárással érintett projektek tekintetében alkalmazható annak megállapítására, hogy szükséges-e a meghatározott piaci ár irányító hatóság általi felülvizsgálata.

4.2.2 Szabálytalansági szakterület – kizárás alkalmazása

Jelen fejezetben a támogatások igénybevételéből történő **kizárás jogkövetkezmény alkalmazása** kerül kifejtésre. A kizárás jogszabályi alapját a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 164. § (7), (8) és a 217.8 pontja, illetve a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 398. § (1)–(3) bekezdései adják.

A fenti két kormányrendeletben a kizárásról az adatok a https://archive.palyazat.gov.hu/atlathatosag_kozerdeku_bejelentések oldalon, az adott időszakra vonatkozó lezárt szabálytalanságok esetében a feltöltött táblázatokban – nem minden operatív program esetében – a szabálytalanság következménye oszlopban került feltüntetésre, hogy az érintett Kedvezményezett kizárása megtörtént-e vagy arra javaslatétel történt-e. A programozási időszakokra és az operatív programokra lebontott lezárt szabálytalanságokra vonatkozóan megállapítható, hogy a kizárás alkalmazása csak kivételes esetben alkalmazott szankció. Több okra is visszavezethető, hogy miért nem kerül a kizárás gyakran alkalmazásra. Ezen okok közül csak a javaslatlételre okot adó körülmény, illetve szándékos, valamint az ismételt elkövetésre vonatkozó szabály alkalmazása kerül kifejtésre. A szabálytalansági döntésben alkalmazható jogkövetkezmények közös pontjai az európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet és a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet alapján;

- elszámolható költségek csökkentése, visszakövetelés,
- elállás,
- kizárás,
- egyéb jogkövetkezmény.

A szabálytalansági döntés eredményképpen alkalmazható szankciók közül a kizárásra csak az ilyen irányú javaslatlételt követően kerülhet sor;

- a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet alapján a szabálytalansági eljárásban döntést hozó javaslatára, amelyről a fejezetet irányító szerv vezetője dönt,
- a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet alapján az irányító hatóság javaslata alapján, amelyről az NFK dönt.

A mérlegelési jogkör tekintetében a kizárás jogkövetkezményének vonatkozásában a javaslattevő részéről figyelembe kell venni, hogy a jogkövetkezmény igazodjon a szabálytalanság súlyához. Felmerül, azonban, hogy mely szabálytalansági döntések vonatkozásában kerülhet sor a kizárás alkalmazására. E tekintetben a két kormányrendelet egységesen arra hivatkozik, **ha a kedvezményezett a szabálytalanságot szándékosan vagy ismételten valósítja meg.**

A szándékos elkövetés tekintetében a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 3. § Értelmező rendelkezések (1a) pont; Az EMVA és ETHA végrehajtása során e rendelet alkalmazásában 4. alpontja szerint került megfogalmazásra a szándékos magatartás;

Csalás: az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Községek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján meg tett nyilatkozat kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvénnyel kihirdetett, az Európai Községek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikk (1) bekezdése szerinti fogalom, illetve tevékenység vagy mulasztás, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 396. §-a szerinti költségvetési csalás.

Az **ismételt elkövetés** vonatkozásában hasonlóan egységesen rendelkezik a két kormányrendelet, mely szerint ismételten valósítja meg a kizárás alapjául szolgáló cselekményt az a kedvezményezett, aki ugyanazon tényállással kapcsolatos szabálytalanságot öt éven belül legalább két alkalommal követi el.

A szabálytalanságok elkövetési magatartásnak magyarázata során ehelyütt érdemes bevezetni az Irregularity Management Systemben (a továbbiakban: IMS) alkalmazott szabálytalansági minősítéseket. A lezárt szabálytalanságok vonatkozásában a tagállamokat adatszolgáltatási kötelezettség terheli a 10.000 eurót meghaladó összegű szabálytalanságok esetében, amely adatszolgáltatást a tagállamok az IMS; szabálytalanságkezelő rendszeren keresztül tesznek meg az Európai Bizottság részére. A 10.000 eurót meghaladó összegű szabálytalanságok esetében az alábbi 4 minősítés szerepel:

24. sz. táblázat:
Irregularity Management System
(IMS) minősítések

Minősítés kódja	Minősítés leírása
IRQ5	jogerős csalás
IRQ3	csalás gyanúja
IRQ2	szabálytalanság
IRQ0	nem történt szabálytalanság

Szándékos elkövetés

A Hatóság álláspontja szerint az IMS-ben szereplő minősítéseket alapul véve a szabálytalanság elkövetése minden esetben szándékos, ha az IMS rendszerben IRQ5 (jogerős csalás) minősítést kap.

A Hatóság javasolja, hogy minden ilyen (IRQ5) minősítésű esetben történjen meg a javaslattevő a kizárásra, és – amennyiben igazodik a szabálytalanság súlyához – alkalmazásra is kerüljön a kizárás.

Azokban az esetekben, ahol IRQ3 (csalás gyanúja) minősítéssel szabálytalanság történt megállapítással zárul a szabálytalansági eljárás és bűncselekmény gyanúja merül fel, abban az esetben az irányító hatóságnak szükséges nyomon követni a nyomozati cselekmények alakulását.

Amennyiben jogerősen bűncselekmény kerül megállapításra, az irányító hatóságnak haladéktalanul szükséges megváltoztatnia a szabálytalanság minősítését IRQ5-re, ezzel együtt javasolt intézkednie a szabálytalansági döntés felülvizsgálatáról, és javaslatot tenni a jogerős döntés időpontjától számítva a kizárásra.

A kizárás jogerős döntésre alapozása összhangban áll a Kbt. 62. § (1) bekezdésével (A kizáró okok). A Kbt. a kizárási okok jelentős részét jogerős bírósági döntésre alapozza.

Az analógiát használva a Hatóság e tekintetben megfontolandónak tartja, hogy az NFK a kizárást szintén jogerős bírósági döntésre alapozza.

A kizárásra irányuló javaslatlételre a szabálytalansági döntés bíróság döntése alapján történő felülvizsgálata [256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 401. § (1) bekezdés] során kerülhet sor, tekintettel arra, hogy IRQ3 (csalás gyanúja) esetén a jogerős bírósági döntés miatt a szabálytalanság IRQ5-é (jogerős csalás) történő átminősítése szükséges. A 272/2014. (XI.5.) Korm. rendeletben nem került 164/A. § (1) bekezdésében a „bíróság döntése” fordulat rögzítésre, így e tekintetben ezen kormányrendelet hiányos, bár nem kizárt a felülvizsgálat alkalmazása, akár például joghierarchiában magasabb jogszabályra hivatkozva (pl. az európai parlament és a tanács 2021/1060 rendelete).

Ha IRQ3 minősítés során feljelentést tesz az irányító hatóság, az érintett Kedvezményezett vonatkozásában javasolt, hogy fokozott ellenőrzési jogkörével éljen az irányító hatóság, illetve az NFK. Az érintett Kedvezményezettet a nyomozás eredményéig indokolt a magas kockázati szempontok szerint besorolni. Mindezt a vertikálisan (a kedvezményezett ugyanazon operatív programon belüli összes projektje esetében), valamint a horizontálisan (a kedvezményezett más operatív programból finanszírozott, folyamatban lévő projektjei esetében) szabálytalansággal érintett projektek esetében indokolt megtennie az NFK-nak, illetve irányító hatóságoknak annak érdekében, hogy a magas kockázati szempontú besorolás szerinti ellenőrzést megvalósíthassa.

Ha a nyomozás elrendelése miatt kerül sor a szabálytalansági gyanúbejelentésre, a Hatóság javasolja, hogy az adott irányító hatóság a szabálytalansági eljárás megindításával együttesen vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a nyomozás elrendelése miatt indult szabálytalansági eljárás a Kedvezményezett adott operatív programon belüli többi projektjére kihat-e. Ha ennek kockázata felmerül, a többi projektre vonatkozóan indokolt lehet saját észlelés körében kiterjeszteni a szabálytalansági eljárást, egyúttal intézkedni a pénzügyi kifizetések felfüggesztéséről, valamint a projekteket magas kockázatúként kezelni.

Vertikális ismételt elkövetés

Ha több projekttel kapcsolatban indul szabálytalansági eljárás ugyanazon kedvezményezett szemben, ugyanazon szabálytalanságra okot adó körülmény miatt, és az érintett IH legalább 2 projekt esetében szabálytalanságot állapít meg – ugyanazon tényállással kapcsolatos szabálytalanságokra hivatkozva – az ismételt elkövetés megvalósulhat. Az IH ebben az esetben intézkedjen a kizárásra való javaslat megtételéről, valamint az NFK döntsön a Kedvezményezett kizárásáról.

Horizontális ismételt elkövetés

Ha a Kedvezményezett több irányító hatóság által is támogatásban részesült és több (különböző IH-k által kezelt projektek esetében) szabálytalanságot követ el, az érintett IH-k részéről egyeztetés szükséges, hogy felmerül-e az ismételt elkövetés lehetősége. Ha igen, akkor egyeztessenek a kizárásra irányuló javaslat megtételéről.

A Hatóság álláspontja szerint a támogatások igénybevételeből történő kizárás IRQ2-es minősítésű (szabálytalanság történt) szabálytalansági döntések esetében is fennállhat, ha az a szabálytalanság súlyával arányos.

Ugyanazon tényállással kapcsolatos szabálytalanság horizontális típusú (több operatív programot érintő) ismételt elkövetésének felderítése csak akkor lehetséges, ha valamennyi operatív programot érintően vizsgálható és összevethető a szabálytalanságot megalapozó tényállás. Ennek transzparens és hatékony felülete az Európai Unió Programok Rendszerében (a továbbiakban: EUPR) – és szükség esetén annak ilyen irányú fejlesztése – lenne, a teljeskörűség biztosítása mellett.

Enélkül, vagy más, ugyanezen funkciót betöltő, valamennyi IH és az NFK központi koordinációs szervezeti egységei számára elérhető naprakész lista nélkül kiüresedik a kizárást megalapozó egyik jogszabályi feltétel, hiszen az egyes IH-k ilyen lista, vagy EUPR-ben hozzáférhető adat nélkül nem tudják megállapítani, hogy a kedvezményezett más ope-

ratív programban követett-e el ugyanolyan szabálytalanságot, mint amit az IH felderített. A Hatóság javasolja, hogy kerüljön kialakításra olyan rendszer (akár EUPR-ben, akár külön nyilvántartásként⁸⁵), amelyben az irányító hatóságok, illetve az NFK egy szabálytalansági eljárás lefolytatása során ellenőrizni tudja, hogy ugyanolyan tartalmú szabálytalanságot követett-e már el a kedvezményezett más operatív programból finanszírozott projektben. Az IRQ3-as minősítésű ügyek esetében a nyomozás befejezéséig a kedvezményezett magas kockázatúként való kezelése (fokozott monitoring és ellenőrzés) indokolt az összes IH esetében, ahol az érintett Kedvezményezett hatályos Támogatási Szerződéssel/Támogatói Okirattal rendelkezik.

A Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóságok, illetve az NFK a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 20. §-ának 28. pontja, valamint a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése alapján a javaslatokat fontolják meg, illetve javasolja a Kormánynak, hogy a javaslatokkal összhangban mérlegelje az érintett kormányrendeletek módosításának lehetőségét.

4.2.3 Az ARACHNE rendszer bővítése

Egy a Hatóság által vizsgált, szabálytalansággal érintett projekt tekintetében azonosításra került egy összejátszási gyanúval érintett beszállítói kör, mely a Hatóság által vizsgált további projektekben is megjelent. Ez a gyanú indokolja a Hatóság, mint európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó szervezet, azon igényét, hogy az összejátszással, csalással, illetve azok gyanújával érintett beszállítói körök felismerése, nyomon követése, valamint monitorozása rendszer szinten történhessen meg.

Fentiek szükségességét erősíti az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) egy korábbi, 2020. évi auditjának keretében a fenti – Hatóság által is vizsgált – projekt vonatkozásában tett azon megállapítása, miszerint a projektjavaslat olyan szállítókat tartalmazott, amelyek egy másik projektben is részt vettek, és amelyekkel kapcsolatosan csalás gyanúja miatt a bizottsági jelentéstervezet megírásakor vizsgálatot folytattak. A csalás gyanújáról az irányító hatóság még 2019-ben tudomást szerzett, ennek ellenére akkor nem indított szabálytalansági eljárást e projektre vonatkozóan.

Emellett a Bizottság ajánlást is megfogalmazott az irányító hatóság részére, melyben kérte a helyszíni ellenőrzésekre és szabálytalanságok vizsgálatára vonatkozó eljárási szabályok módosítását annak érdekében, hogy a csalás, illetve az ajánlattevők összejátszásának gyanúja esetén az irányító hatóság ellenőrizni tudja az érintett szervezetek részvételét más projektekben is. Ezt követően az irányító hatóság – szintén bizottsági ajánlásra – az érintett, Hatóság által is vizsgált projekt tekintetében, 2020-ban szabálytalansági eljárást folytatott le, melynek során megállapította az összejátszást, és 25%-os pénzügyi korrekciót írt elő. Fentiek figyelembevételével a Hatóság álláspontja, hogy a Hatóság által vizsgált, összejátszás gyanúját megvalósító beszállítói körrel érintett további projektek esetében is szükséges lett volna 2020-ban a szabálytalansági eljárások megindítása, melyekre végül csak jóval később, 2024-ben került sor. Ezen szabálytalansági eljárások következményeként 100%-os pénzügyi korrekció került megállapításra.

Konklúzióként elmondható, hogy adott irányító hatóság eszközszerkezere korlátozott az összejátszás gyanúját megvalósító vállalkozók utánkövetése tekintetében, melynek következtében az utóbb bizonyosságot nyerő összejátszás és azzal összefüggésbe hozható további hasonló visszaélések időben elhúzódóan, nem megfelelő gyorsasággal kerülnek feltárásra és kezelésre. Ennek megoldására a Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy mérlegelje az ARACHNE rendszer bővítésének és egy automatikus jelzőrendszer kialakításának lehetőségét a szabálytalansággal érintett projektekben megjelenő azon gazdasági szereplők jelzésével, akik miatt⁸⁶ összejátszás gyanúja okán korábban szabálytalansági eljárás indult.

⁸⁵ pl. EUPR HDF (HelpDesk) felületén Adatpiac feladat keretében indított lekérdezések segítségével

⁸⁶ A kedvezményezett(ek)en kívül beleértendőek az ajánlatadók, kivitelező, alvállalkozók, illetve egyéb a kedvezményezett(ek)ek el a projekt során szerződéses viszonyba kerülő gazdasági szereplők.

4.2.4 Garanciavállaló nyilatkozatok – bankgarancia

A Hatóság a vizsgálati eljárásai során visszatérő problémaként tapasztalta a támogatott projektek kapcsán az előleg kifizetéséhez szükséges biztosítékként megjelenő pénzügyi vállalkozások által kiállított garanciavállaló nyilatkozatot. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) értelmében a kezességi szerződés⁸⁷ és a garanciaszerződés (vagy garanciavállaló nyilatkozat)⁸⁸ a kötelelem teljesítésének személyi biztosítékai. Mindkét fajta biztosíték lényege az, hogy a biztosíték nyújtója saját vagyonával felel a főkötelezett nemteljesítése esetén, azonban míg a kezesség járulékos jellegű, vagyis az szorosan kapcsolódik a jogosult és a kötelezett között létrejött alapügyletthez, addig a garancia önálló jogviszonyt keletkeztet a jogosult és a garantőr között. Kezesség esetén kezességi szerződéssel, garancia esetén garanciaszerződéssel, vagy (egyoldalú) garanciavállaló nyilatkozattal keletkezhethet jogviszony.⁸⁹

A vizsgálatokkal érintett projektekben kockázatként felmerülő garanciákkal kapcsolatban megállapítható volt, hogy sem a jogszabályi környezet alapján, sem az azt kiállító pénzügyi vállalkozások gazdasági teljesítőképességét megvizsgálva nem lett volna szabad elfogadni, mint a projektek biztosítéka, vagy legalább kockázatosként kellett volna értékelni őket a döntéselőkészítési folyamat során. Ezen ellenőrzési hiányosságokra tekintettel a Hatóság fontosnak tartotta beemelni éves jelentésébe a garanciavállaló nyilatkozatok kérdéskörét.

Jogszabályi háttér

A 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 83. § (1) bekezdése alapján a támogatási szerződésben rendelkezni kell a támogatás visszavonásának, a támogatási szerződéstől történő elállásnak, illetve szabálytalanság esetén a visszafizetendő támogatás visszafizetésének biztosítékairól. A kedvezményezett részéről történő biztosíték nyújtás egyik módja a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 83. § (1) a) bekezdése szerint a garanciavállaló nyilatkozat. A Kormány rendelet ezen pontját egészíti ki az 1. melléklet a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelethez 82. bekezdése, mely szerint garanciavállaló nyilatkozatként kizárólag a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) hatálya alá tartozó hitelintézetek által kiállított garanciavállaló nyilatkozat értendő. Ezen kikötést tovább egyértelműsíti az 1. melléklet a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelethez 83.1. pont a) pontja, ami expressis verbis kimondja, hogy a pénzügyi vállalkozás által kibocsátott garancia nem fogadható el, mint a projekt biztosítéka.

A hitelintézet és a pénzügyi vállalkozás egyaránt pénzügyi intézménynek minősül⁹⁰, azonban felmerül a kérdés, hogy e kettő típust miként lehet megkülönböztetni egymástól. Egyrészt erre segítségül hívhatjuk a Hpt. rendelkezéseit, mely szerint szervezeti formát tekintve a hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy szövetkezeti hitelintézet lehet⁹¹, valamint tevékenységi oldalról megközelítve az a pénzügyi intézmény minősül hitelintézetnek, amelyik legalább betétet gyűjt, vagy más visszafizetendő pénzeszközt fogad el a nyilvánosságtól – ide nem értve a jogszabályban meghatározott nyilvános kötvénykibocsátást –, valamint hitelt és pénzkölcsönt nyújt.⁹²

A pénzügyi vállalkozás pénzügyi holding társaság mellett az a pénzügyi intézmény, amely (meghatározott kivételekkel)⁹³ egy vagy több pénzügyi szolgáltatást, vagy fizetési rendszer működtetését végzi.⁹⁴ Szervezeti forma tekintetében a pénzügyi vállalkozásra csak az alapítványi formában működőkre találunk további megkötéseket a Hpt. rendelkezései között.⁹⁵

⁸⁷ Ptk. 6:416. §

⁸⁸ Ptk. 6:431. §

⁸⁹ A témával kapcsolatban bővebben lásd: Kúria Pfv.I.20.706/2023/10.

⁹⁰ Hpt. 7. § (1)

⁹¹ Hpt. 8. § (3)

⁹² Hpt. 8. § (1)

⁹³ Kivételeket lásd a Hpt. 3. § (1) bekezdés d) és e) pontjában, valamint a 8. § (2) bekezdésében

⁹⁴ Hpt. 9. § (1)

⁹⁵ Hpt. 9. § (4)

Annak eldöntésében, hogy egy adott pénzügyi intézmény hitelintézetnek, vagy pénzügyi vállalkozásnak minősül, segítséget nyújt a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) honlapján elérhető intézménykereső⁹⁶. Az MNB nyilvántartást vezet mindazon pénzügyi szolgáltatók adatairól, melyeket a Hpt. a felügyelete alá rendel, illetve amelyek közzétételét más jogszabály előírja, vagy a befektetők védelmében publikálását elengedhetetlennek tartja, valamint ezen szolgáltatók adatait honlapján rendszeresen közzéteszi. Az MNB nyilvántartásában a felügyelete alá tartozó vállalkozások intézmény típusonként megkülönböztetésre kerülnek.

Mindezekre tekintettel, ha egy pénzügyi intézmény az MNB által vezetett nyilvántartásban pénzügyi vállalkozásként szerepel, az által kiállított garanciavállaló nyilatkozatok nem fogadhatóak el a projektek pénzügyi biztosítékaként a 2014–2020-as időszakra vonatkozó végrehajtási rendelet alapján, azonban számos esetben azt tapasztalta a Hatóság a vizsgálati eljárásaival érintett projektek kapcsán, hogy ezt a rendelkezést a döntéshozók részben részt vevő irányító hatóság, vagy a Közreműködő Szervezet nem vette figyelembe, és ennek ellenére hozta meg támogató tartalmú döntéseit és utalt ki támogatási előlegeket a kedvezményezettek részére.

Hasonlóan a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 139. § (1) bekezdése alapján a támogatási szerződésben megfelelő biztosítékot kell kikötni. Változás a két programozási időszak között, hogy a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletről eltérően a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 140. § a) bekezdése a korábban a mellékletben szereplő megkötést⁹⁷ beemelte a jogszabály törzsszövegébe, és így kizárólag a hitelintézet által kiállított garanciavállaló nyilatkozatot engedi biztosítékkul megadni az egyes projektekben.

A 2023–2027-es Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) végrehajtására vonatkozó hazai jogszabályok⁹⁸ nem tartalmazzák a garanciaadásra és biztosítéknyújtásra vonatkozóan rendelkezést. Helyettük az Általános Útmutató a 2023–2027-es programozási időszakban a KAP Stratégiai Terv alapján meghirdetett pályázati felhívásokhoz⁹⁹ c. dokumentum 6.1. Az önerő igazolása pontban találhatóak a releváns szabályok. E szerint az előző időszaktól eltérően – ahol még a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet alapján elfogadható volt – önerő biztosítékkul nem fogadható el hitelintézet által kiállított garanciavállaló nyilatkozat.

A garanciát nyújtó pénzügyi teljesítőképessége

A jogszabályi környezetből fakadó korlátozás irányító hatóság általi negligálása mellett felmerült a **garantőr pénzügyi vállalkozások gazdasági teljesítőképességének megkérdőjelezhetősége** és ezáltal a kiállított garancia kockázatossága, vagyis, ha a jogszabályi rendelkezés lehetővé tenné a pénzügyi vállalkozás garanciavállaló nyilatkozatának elfogadását, annak valódi biztosíték jellege kétséges lehet. A fentebb említett MNB nyilvántartás az MNB felügyelete alatt álló szervezetek vonatkozásában az alap adataikon túl a rájuk nézve kötelezettséget, figyelmeztetést vagy szankciót tartalmazó határozatokat is tartalmazza. Ezáltal megismerhetőek a felügyeleti intézkedések és azok konkrét tartalma, ami sok esetben kockázati tényezőt jelenthet a pénzügyi vállalkozás tekintetében. Ezen túlmenően az MNB éves szinten közzéteszi a felügyelete alá tartozó intézmények által elektronikus úton megküldött, az adott évre vonatkozó, év végi állapot szerinti felügyeleti adatszolgáltatást, az ún. aranykönyvet.¹⁰⁰

⁹⁶ <https://intezmenykereso.mnb.hu/>

⁹⁷ 1. melléklet a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelethez 83.1. pont a) bekezdés

⁹⁸ a) A Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvény (a továbbiakban: KAP törvény)

b) A Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának intézményeiről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet

c) a KAP Stratégiai Tervből nyújtott mezőgazdasági, erdészeti és agrár-vidékfejlesztési állami támogatás igénybevételére vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 6/2023. (XII. 7.) AM utasítás, valamint a

d) A Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások felhasználásának rendjéről szóló 54/2023. (IX. 13.) AM rendelet

⁹⁹ <https://kap.gov.hu/auf> Letöltve: 2025.05.05

¹⁰⁰ <https://statisztika.mnb.hu/publikacios-temak/felugyeleti-statisztikak/aranykonyv/aranykonyv>

Az évek szerint letölthető aranykönyvben a tevékenységi körönként csoportosított pénzügyi intézmények auditált eszköz, forrás és eredmény adatai szerepelnek. Ezek az adatok tehát nem Igazságügyi Minisztérium által az e-beszámoló felületen¹⁰¹ közzétett beszámolókból származó adatok, hanem egy közvetlen adatszolgáltatás az MNB irányába, azonban azzal mindenben megegyezőnek kell lenniük.

Ennek tükrében szükséges lenne a garantőr szervezet éves beszámolójának ellenőrzése, különös tekintettel a beszámoló kiegészítő mellékletére, mivel az ebben szereplő addicionális információk is hasznosak lehetnek a teljesítőképesség megállapítása szempontjából (például: szerződéses állomány, ügyfeleknek nyújtott garancia keretösszeg). A Hatóság által tapasztaltak azt támasztották alá, hogy egyes garantőr szervezetek saját tőkéjük és eszközállományuk sokszorosát meghaladóan nyújtottak garanciát kedvezményezettek részére, melyeknek az érvényesíthetősége ezáltal erősen kétséges lenne, mivel adott esetben nem lennének képesek a garanciáknak megfelelő teljesítést nyújtani. Ezen tények rendkívül súlyos kockázatokat jelentenek az európai uniós források hatékony és eredményes felhasználására.

A Hatóság álláspontja szerint ezen kockázati tényezőket a garanciavállaló nyilatkozatok tartalmi ellenőrzése során mérlegelni szükséges az adott irányító hatóságnak vagy a Közreműködő Szervezetnek, hogy ne csak formai szempontok alapján kerüljön megítélésre a projekt biztosítása.

4.2.5 LEADER támogatások

A 2014–2020-as programozási időszakban a „közösségvezérelt helyi fejlesztések”¹⁰² (a továbbiakban: LEADER) a korábbi 2007–2013-as időszakhoz¹⁰³ hasonlóan ismét megjelentek, mint eszköz a területi kohéziós célok elérése érdekében a Vidékfejlesztési Program (a továbbiakban: VP) végrehajtásával összhangban.¹⁰⁴ A LEADER stratégiának a közösségi jogalkotó a közösség érdekeit helyi szinten képviselő akciócsoportok általi kidolgozását és végrehajtását látta megvalósíthatónak, így helyi akciócsoportok (a továbbiakban: HACS) létrehozását irányozta elő.¹⁰⁵

A VP ezen intézkedésének keretében a HACS-ok a VP és a többi operatív program céljaihoz illeszkedő, a helyi fejlesztési céloknak megfelelő ún. Helyi Fejlesztési Stratégiát (a továbbiakban: HFS) dolgoztak ki, amit az irányító hatóság (jelen esetben az Agrárminisztérium Közös Agrárpolitika Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkárság) hagy jóvá. A jóváhagyott HFS-ban a HACS-ok olyan fejlesztési célokat határoznak meg, amelyeket pályázati kiírások keretében a térségi szereplők valósítanak meg.¹⁰⁶

A HACS-ok feladatai között szerepel az ilyen helyi kapacitásokra épülő felhívások és a hozzájuk tartozó eljárásrendek, objektív szempontrendszeren alapuló kiválasztási kritériumok megalkotása, közzététele, és a beérkezett pályázati anyagok előzetes értékelése, amit a támogathatóság végső ellenőrzése céljából továbbítanak az irányító hatóság felé. Ezen feladatuk ellátása során a HACS-oknak ügyelniük kell a megkülönböztetéstől mentes és az összeférhetetlenséget elkerülő végrehajtási szabályok alkalmazására.¹⁰⁷ A HACS-ok így mintegy beékelődnek az intézkedés végrehajtásának szervezeti felépítményébe a felhívás megjelentetési és döntéselőkészítő szerepükkel az irányító hatóság, a Közreműködő Szervezet (Magyar Államkincstár) és a végső kedvezményezettek közé.

¹⁰¹ <https://e-beszamolo.im.gov.hu/oldal/kezdolap>

¹⁰² Az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU rendelete, 32 – 35 cikk

¹⁰³ A legelső LEADER programot (a LEADER+ pilot programtól eltekintve) a 2007–2013-as időszakra vonatkozó Új Magyarország Vidékfejlesztési Program tartalmazta. Letölthető innen: <https://umvp.kormany.hu/umvp-program>

¹⁰⁴ Magyarország – Vidékfejlesztési Program 2014 – 2020 8.2.18. M19 – LEADER helyi fejlesztésre (közösségvezérelt helyi fejlesztésre) irányuló támogatás (az 1303/2013/EU rendelet 35. cikke)

¹⁰⁵ Az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU rendelete, 34. cikk

¹⁰⁶ Magyarország – Vidékfejlesztési Program 2014 – 2020 8.2.18.2.

¹⁰⁷ Az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU rendelete, 34. cikk

Jelenleg összesen **104 db¹⁰⁸ területi szinten szervezett HACS** működik az országban, amik az ország összes vidékinek minősülő települését lefedik, vagyis az ország teljes területének 90%-át, valamint a teljes lakosság több, mint egyharmadát érintik a LEADER intézkedések.¹⁰⁹ Továbbá, Magyarország Közös Agrárpolitikához (KAP) kapcsolódó stratégiai terve szerint a 2023–2027-es időszakra vonatkozóan összesen 81.757.330 EUR támogatás került allokálásra a LEADER tematikában, ami a HACS-ok működését és az általuk megalkotott HFS végrehajtását hivatottak fedezni.¹¹⁰ Mindezekre és a vizsgálati eljárások során tapasztaltakra tekintettel a Hatóság érdemesnek tartotta beemlíteni a HACS-ok működésével és a LEADER intézkedéssel kapcsolatos néhány kérdést a jelentésébe.

Összeférhetetlenség

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó általános végrehajtási rendelet az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelet (2013. december 17.) 34. cikk (3). bekezdés b) pontja értelmében a **HACS feladatai** közé tartozik a hátrányos megkülönböztetéstől mentes, átlátható kiválasztási eljárás és objektív kritériumok kidolgozása a műveletek kiválasztásához, amelyek **elkerülik az összeférhetetlenséget**.¹¹¹ Továbbá, az időszakra vonatkozó hazai végrehajtási rendelet a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 39. § (1) alapján a támogatásra vonatkozó döntés előkészítésében és meghozatalában **nem vehet részt az a személy vagy szervezet, aki az adott felhívásra támogatási kérelmet nyújtott be, a támogatási kérelem elkészítésében részt vett, a projekt megvalósítója, ha a támogatási kérelméről még nem született döntés, valamint az, aki az adott szervezettel munkaviszonyban áll, vezető tisztségviselője, tényleges tulajdonosa, a projekt előkészítésében bármilyen módon részt vett, vagy mindezen személyek a Ptk. szerinti hozzátartozója¹¹², vagy egyéb módon a pártatlan és objektív közreműködése nem biztosítható¹¹³**. Így a VP LEADER intézkedésének végrehajtására az összeférhetetlenség kérdésében ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint más operatív programokban meghirdetett felhívásokra, tehát, hogy a támogatási kérelem elbírálásában, döntéshozatalban, vagy a végrehajtás során bármilyen módon érintett személy – legyen szó döntéselőkészítésről, kifizetési kérelem elbírálásáról, vagy helyszíni ellenőrzésről – ne minősüljön összeférhetetlennek a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendeletben kifejtett módok valamelyike szerint.

A Hatóság vizsgálati eljárásaiban tapasztaltak alapján a fentebb kifejtett, összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok alkalmazása a LEADER projektek esetében nem minden esetben érvényesül a gyakorlatban. A LEADER projektek végrehajtása során keletkezett dokumentumok áttekintésekor a Hatóság nem találta jelét annak, hogy az összeférhetlenségi helyzetek a projekt végrehajtása során bármelyik szakaszban ellenőrzésre és kiszűrésre kerültek volna sem az irányító hatóság, sem a Közreműködő Szervezet, és legfőképpen nem a HACS részéről. Így állhatott elő az a helyzet, hogy sok esetben a felhívás megjelentetéséért, a támogatási kérelmek befogadásáért és azok döntéselőkészítésén alapuló előzetes értékeléséért, majd ezen anyagoknak az irányító hatóság felé történő továbbításáért felelős HACS és a támogatási kérelmet benyújtó szervezet összeférhetlenségi helyzetben álltak, aminek a leggyakoribb esete a Ptk. szerinti hozzátartozóra vonatkozó tilalom megsértése volt. Több esetben az is előfordult, hogy a HACS vezető tisztségviselője és a támogatást igénylő szervezet képviselőjére jogosult személy egy és ugyanaz a személy volt.

Ez a Hatóság véleménye szerint kontraproduktív az európai uniós források hatékony felhasználására nézve integritáskockázatot jelent, ezért a Hatóság javasolta az irányító hatóság és a Közreműködő Szervezet részére, hogy vizsgálja felül és ellenőrizze a HACS-ok által lebonyolított VP-19 konstrukció támogatott projektjei kapcsán, hogy a HACS és a Kedvez-

¹⁰⁸ <https://kap.gov.hu/leader>

¹⁰⁹ Magyarország – Vidékfejlesztési Program 2014 – 2020 8.2.18.2.

¹¹⁰ Magyarország KAP stratégiai terve, 2023– 2027 RD57_RI5_LDR_77 – LEADER stratégiák elkészítése és végrehajtása 12. Tervezett egységösszegek. Letöltve innen: <https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-kap-strategiai-terve-2023-2027>

¹¹¹ Az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU rendelete, 34. cikk (3) b.

¹¹² Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 8:1. § [Értelmező rendelkezések] (1) bek. 1. 2. pontok

¹¹³ A 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 39. § (1) a–f pontok

ményezettek között áll-e fenn a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 39. § (1) bekezdése szerinti összeférhetetlenség. Továbbá a Hatóság a jelenlegi 2023–2027 között megvalósuló időszakra nézve a LEADER beavatkozás tekintetében kiemelten fontosnak tartja a HACs tagjai által a Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről szóló 601/2022. (XII.28.) Korm. rendelet 5. § (3a) bekezdése szerint megtett összeférhetetlenségi és érdekeltiségi nyilatkozatok irányító hatóság általi ellenőrzését a fentebb kifejtett problémás projektek kiszűrése érdekében.

Támogatási kérelmek tartalmi ellenőrzése

További felmerülő probléma a Hatóság vizsgálat alá vont projektjei kapcsán, hogy a HACs döntéshozó szerepe alatt a saját maga által meghirdetett felhívások előírásait sem tartotta be a támogatást igénylőkkel. Így előfordulhatott például olyan eset is, hogy az eszközbeszerzésre vonatkozóan a felhívás megkövetelte a három egymástól és a végrehajtásban résztvevőtől független árajánlatadótól származó árajánlat benyújtását, azonban ezek nem álltak rendelkezésre a projektdokumentációban, valamint ezen hiányosságot az irányító hatóság sem vizsgálta meg, hanem csak kiállította a támogatási okiratokat. A Hatóság álláspontja szerint ezek az ellenőrzési hiányosságok hátrányosan érintik az európai uniós támogatások felelős és eredményes felhasználását, amire tekintettel a Hatóság javasolja az irányító hatóság részére, hogy a HACs-ok által pozitív támogatási javaslatként megküldött támogatási kérelmeket azok tartalma alapján is vizsgálja meg, és szükség esetén szólítsa fel a támogatást igénylőket a hiányosságok pótlására.

Eredmények kommunikálása

LEADER támogatásban részesített projektekkel kapcsolatban érdemi információ nem érhető el az online keresések alapján, az adott önkormányzat, vagy más kedvezményezett nincs kötelezve arra, hogy minden nyertes pályázatot közzé tegyen belátható határidőn belül a hivatalos honlapján.

Ahogy az már korábban kifejtésre került, a HACs az általa megalkotott felhívás nyilvánosságra hozására köteles, így tudnak rá támogatási kérelmet benyújtani a potenciális kedvezményezett körnek minősülő helyi szervezetek, ami a gyakorlatban a Magyar Államkincstár által üzemeltetett oldalon¹¹⁴ keresztül valósul meg. Azonban kérdésként merül fel egyrészt, hogy a támogatást elnyerő projektekről és a megvalósult beruházásokról szóló eredménykommunikáció tekintetében milyen gyakorlat valósul meg, valamint az eredményekkel kapcsolatos transzparencia elmaradása esetén, ezt a támogató oldaláról figyelemmel kísérik-e, és az esetleges hiányosságok pótlására felszólítják-e a mulasztó HACs-ot, avagy sem.

A Hatóság a vizsgálati eljárásai során érintetté vált HACs-ok eredménykommunikációjával kapcsolatban azt tapasztalta, hogy a HACs-ok az általuk üzemeltetett oldalukon nem minden esetben tüntetik fel az általuk megjelentetett felhívások keretében megvalósult beruházásokat. Számos hiányosság tapasztalható ezügyben ezen projektekhez kapcsolódóan, ahogy az intézményrendszer által üzemeltetett támogatott projektek böngészésére alkalmas online felületek terén is. A Pályázati Portál támogatott projektkezeső oldalán¹¹⁵ a LEADER intézkedésben megvalósult projektekre rákeresve az eredmények között csak korlátozott információ áll rendelkezésre. A kedvezményezett nevét, a projekt összköltségét és a támogatási összeget leszámítva egyéb érdemi, a projekttel kapcsolatos információ nem található, ellentétben más operatív programok keretében támogatott projektekkel. A vidékfejlesztési támogatások keretében finanszírozott projektek keresésére létrehozott Közös Agrárpolitika Támogatás Kereső oldalán¹¹⁶ a LEADER felhívások keretében támogatott projektekre nem lehet rákeresni.

A Hatóság álláspontja szerint az európai uniós támogatások felhasználásának transzparens működése érdekében elengedhetetlen lenne, hogy a HACs a saját felhívásai keretében támogatott projekteket hiánytalanul és érdemi információt szolgáltatva tüntesse fel

¹¹⁴ <https://e-kerelem.mvh.allamkincstar.gov.hu/enter/leaderbongeszo/leaderBongeszo.xhtml>

¹¹⁵ <https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/tamogatott-projektek>

¹¹⁶ <https://kap.gov.hu/tamogataskereso>

a honlapján, valamint, hogy ezen kötelezettséget az irányító hatóság ellenőrizze. Továbbá a Hatóság szükségesnek tartaná, hogy a LEADER intézkedésben támogatott projektek keresetűvé váljanak a pályázat.gov.hu és a kap.gov.hu oldalakon egyaránt, – a többi operatív program projektjeihez hasonló tartalmú – érdemi beszámolókat tartalmazva a projektek keretében létrejött eredményekről.

4.3 A projektek megvalósításának vizsgálata

Jelen fejezet a Hatóság Eufetv. szerinti feladat- és hatáskörében eljárva lefolytatott vizsgálatának tapasztalatai közül az európai uniós forrással érintett projektek fizikai megvalósításánál észlelt anomáliák, ellentmondások ismertetésére törekszik, melyek elsősorban a kedvezményezett által kezdeményezett módosítási igények, valamint a megvalósítás során igénybe vett gazdasági szereplők tekintetében kerültek felismerésre és elemzésre, a 2024-es év vonatkozásában.

Ezen fejezetben a Hatóság a projektmegvalósításra vonatkozó konkrét gyakorlati tapasztalatokat és ajánlásokat kívánja ismertetni az alábbi területekre vonatkozóan:

- megvalósítási helyszínek ellenőrzésének bővítése,
- megvalósítás kiszervezésének kockázatai: szolgáltató irányába történő kiszervezés és alvállalkozói megvalósítás,
- azonos témájú szerződésmódosítási igények tekintetében meghozott ellentétes döntések az irányító hatóság részéről,
- önkéntes projektátadás – kedvezményezett csere.

Az alfejezetekben bemutatott tapasztalatok alapján a Hatóság ajánlásokkal kíván élni mind a jogalkotó, mind pedig az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésével foglalkozó ellenőrzési rendszer szereplői részére.

4.3.1 Megvalósítási helyszínek ellenőrzésének bővítése

A Hatóság a projektek – középpontjában álló – megvalósítási helyszín(ek) ellenőrzése és vizsgálata tekintetében három megközelítést tart lényegesnek kiemelni a vizsgálati eljárások tapasztalati nyomán: egyrészt adott megvalósítási helyszín előfordulásának számosságát, másrészt adott megvalósítási helyszín módosítása felmerülésének és elfogadásának körülményeit, harmadrészt pedig adott projekten belül felmerülő további megvalósítási helyszínek létszerűségét és indokoltságát.

A megvalósítási helyszín előfordulásának számossága

A Hatóság az Európai Unió Programok Rendszerében (a továbbiakban: EUPR) végrehajtott adatgyűjtése alapján megállapította, hogy **adott projekt vonatkozásában megjelölt megvalósítási helyszín további, számosan értékelhető projekttervben is szerepelt megvalósítási helyszíneként.** A projekttervek (támogatási kérelmek) tekintetében feltárássra került, hogy azok bizonyos szempontok (téma, kifejlesztendő prototípus, felépítési logika, költségszerkezet, támogatási összeg maximalizálása, szakmai vezető személye, szöveges részek szóhasználata, ajánlatadók) mentén azonos, illetve hasonló tartalommal és formában kerültek összeállításra.

Fontos körülmény, hogy ugyan az irányító hatóság a támogatási kérelmeket – egy projekt kivételével – elutasította, azonban azt nem az együttműködési gyanúra, ún. „tükörprojektek” létrehozására hivatkozással tette, hanem jellemzően forráshiány miatt.

Ezenkívül az egyedüli nyertes projekt Kedvezményezettje tekintetében azonosított további, másik projekt megvalósítási helyszíne esetében elvégzett EUPR adatgyűjtés hasonló eredményre jutott, azaz ez a másik megvalósítási helyszín is további, szintén számosan mondható projekttervben került megvalósítási helyszíneként feltüntetésre. Ezen utóbb feltárt pályázói kör megegyezett az előbb hivatkozott megvalósítási helyszín kapcsán azonosított pályázói körrel. A felsorolt azonosságok, összejátszásra utaló körülmények, valamint a projektek vonatkozásában meghozott döntések (zömében elutasítások) indokolják a Hatóság azon álláspontját, hogy az irányító hatóság adott megvalósítási hely-

szín előfordulásának mértékét – EUPR lekérdezések segítségével – kiemelt prioritásként és nagyfokú körültekintéssel kövesse nyomon.

Továbbá a fentiek alapján a Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóság a projektértékelés során végezzen szűrést az azonos megvalósítási helyszínen található, azonos szakmai tartalommal beadott támogatási kérelmekre, projektekre, illetve ezekhez kapcsolódóan kiemelten vizsgálja a megvalósítási helyszín(ek) alkalmasságát is.

A megvalósítási helyszín módosítása

Az Általános Szerződési Feltételek az operatív programok keretében támogatásban részesített kedvezményezettekkel kötendő támogatási szerződésekhez c. dokumentum (továbbiakban: ÁSZF) Általános rendelkezések pontja alapján, miszerint, ha a Kedvezményezettnek a támogatási kérelemben vagy a Szerződésben rögzített, vagy bármely, a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet alapján szolgáltatott adataiban változás következik be, vagy a projekt műszaki-szakmai tartalma, helyszíne, költségvetése, ütemezése, vagy a támogatás egyéb feltételei változnak, a Kedvezményezett a tudomására jutástól számított 8 napon belül köteles azt bejelenteni a Támogatónak.

A fenti szabállyal kapcsolatban a Hatóság a megvalósítási helyszín(ek) megváltoztatására irányuló szerződésmódosítási igény(ek) elbírálásával kapcsolatban fontosnak tartja megjegyezni, hogy az adott módosítási igény benyújtási dátumát, valamint a projekt megkezdési idejét, azaz az első megbízási szerződés megkötési idejét az új megvalósítási helyszín Kedvezményezett cégkivonatába való bejegyzésének dátumával minden esetben kiemelt körültekintéssel szükséges összehasonlítani.

A Hatóság tapasztalata ugyanis, hogy a fenti időpontok egymással való összevetésének elmaradása vagy pontatlansága következtében adott irányító hatóság a megvalósítási helyszínnel kapcsolatos módosítási igényt az új megvalósítási helyszín Kedvezményezett cégkivonatába való elkészített bejegyzése esetén is elfogadja, jóváhagyja.

Az ÁSZF, illetve adott felhívás megvalósítási helyszín(ek) alkalmassága tekintetében megfogalmazott elvárásainak teljeskörű érvényesülése érdekében a Hatóság javasolja a megvalósítási helyszínekre vonatkozó ellenőrzési lista felülvizsgálatát, illetve amennyiben releváns pontosítását, kiegészítését, melynek következtében az ellenőrzési listába beépítésre kerülnek a fentiekben kifejtett dátum összehasonlítások.

További megvalósítási helyszín(ek) felmerülése, megfelelése

A megvalósítási helyszínnel kapcsolatban – projektmegvalósítás során – a Hatóság olyan jelenséget is megfigyelt, amikor a projekt adatlapján feltüntetett, azaz a támogatói döntés keretében jóváhagyott megvalósítási helyszínhez (1. megvalósítási helyszín) képest a projekt keretében felhasználni kívánt alapanyagok szállítása egy második (2. megvalósítási helyszín), majd azok felhasználása egy harmadik (3. megvalósítási helyszín) helyszínen történt. Azonban utóbbi két helyszín (2. és 3. megvalósítási helyszín) a támogatási kérelemben nem került feltüntetésre, illetve változásbejelentés (szerződésmódosítás) keretében az irányító hatóságnál bejelentésre, jóváhagyásra.

A két helyszín projektben betöltött szerepe csak utóbb, helyszíni ellenőrzés(ek) alkalmával vált az irányító hatóság számára ismertté, az akkor bemutatott szállítólevelek és egyéb releváns dokumentumok, valamint a Kedvezményezett által tett nyilatkozatok alapján. Mindezek mellett a 2. megvalósítási helyszín vonatkozásában olyan tulajdonságok kerültek azonosításra, melyekből következtetni lehetett arra, hogy az alapanyagok leszállítására – az alátámasztó dokumentumok ellenére – objektíve alkalmatlan volt az ingatlan.

Ezért az adatlapon nem rögzített, irányító hatóság felé nem közölt, és ezáltal a Kedvezményezett cégkivonatában nem szereplő, viszont projektmegvalósítás szempontjából jelentős (szállítás, tárolás, felhasználás) szereppel rendelkező megvalósítási helyszínekre (2. és 3. megvalósítási helyszín) tekintettel a Hatóság javasolja a felhívások szigorítását a megvalósítási helyszínekkel kapcsolatos elvárások, követelmények vonatkozásában.

4.3.2 Megvalósítás kiszervezésének kockázatai: szolgáltató irányába történő kiszervezés és alvállalkozói megvalósítás

A projektek megvalósítása tekintetében az operatív programok számos felhívása biztosít a kedvezményezettek számára olyan lehetőséget, hogy a projekt fő célkitűzésének számító termék létrehozása, tevékenység elvégzése vagy épület felépítése, felújítása, átalakítása egy külső szolgáltató vállalkozás, építési beruházás esetén egy építési kivitelező cég, illetve annak alvállalkozói által kerüljön végrehajtásra. Ennek háttérében egyrészt az áll, hogy a kedvezményezettek jellemzően a pályázati feltételek révén nem kötelezettek arra, hogy az adott eredményt egyedül realizálják, másrészt az esetek döntő többségében – a projektek speciális jellege vagy volumene miatt – nem is várható el tőlük ilyen képesség.

Fentiek kapcsán a Hatóság vizsgálati tapasztalatai keretében a projektek fizikai megvalósításának kiszervezése kapcsán két fő csoportot azonosított, melyek kockázataira érdemes a 2024. évi Éves Integritásjelentésben kitérni. Egy termék létrehozása (prototípus) vagy tevékenység elvégzése (szolgáltatás nyújtása) során a kiszervezés történhet egy külső vállalkozás irányába, akivel a kedvezményezett jellemzően vállalkozási vagy megbízási szerződést köt, melynek összege általában a projekt költségvetésének meghatározó részét teszi ki. Emellett a kiszervezés közvetettebb formájának tekinthető, amikor – tipikusan építési beruházásoknál – a kedvezményezettel szerződéses kapcsolatban álló kivitelező a kivitelezés során alvállalkozókat von be, mely vállalkozások az irányító hatóság számára csak az adott költségvetés felmerülésekor, leginkább a releváns elszámolások keretében válnak ismertté, ellenőrizhetővé.

Külső szolgáltató igénybevétele K+F projekteknél

A megvalósítás kiszervezésének első csoportja leginkább a speciális tématerületnek számító kutatás-fejlesztésnél (a továbbiakban: K+F) fordul elő. A K+F fontosságát mutatja, hogy a 2014–2020-as programozási időszakhoz (a továbbiakban: Széchenyi 2020) hasonlóan, a 2021–2027-es programozási időszakban (a továbbiakban: Széchenyi Terv Plusz) is jelentős forrásokat allokáltak a kutatás-fejlesztési témájú pályázati kiírásokra.

A K+F tevékenységet jellemzően azon vállalkozások képesek elvégezni, amelyek rendelkeznek kellő humán erőforrással, megfelelő szakmai kompetenciákkal és gazdasági erőforrásokkal is.

A Széchenyi 2020 felhívások között azonban megtalálhatók olyan megengedő pályázati feltételek is, melyek lehetővé tették, hogy 1 fő statisztikai állományi létszámmal rendelkező vállalkozások is jogosultak legyenek európai uniós forrásra. Ezen vállalkozások esetében rendkívül ritka eset az, amikor a **kellő szakmai tudás, emberállomány és gazdasági erőforrások** is rendelkezésre állnak a projekt megvalósítására. Ezáltal fennáll annak a veszélye, hogy a K+F felhívásra támogatási kérelmet benyújtó és azt megnyerő vállalkozás a gyakorlatban nem is vesz részt ténylegesen a projekt megvalósításában, hanem a projektet kiszervezi külső szolgáltatóknak. Így kérdésessé válik a kedvezményezett hozzáadott értéke és egyáltalán a szükségessége az adott projektben. Amennyiben pedig a kedvezményezett valós, a projekt műszaki-szakmai tartalmának megvalósítására irányuló tevékenységet érdemben nem végez, akkor a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás is kétségessé válik.

A célvizsgálatok során láthatóvá vált, hogy ezen **projekteknél a projektgazda tényleges tevékenységet nem végzett**, kizárólag a K+F szolgáltató végezte a projekt alapját képező tevékenységet. A projekt költségvetésében saját teljesítés, azaz személyi jellegű ráfordítás költségei nem szerepeltek. Továbbá a projektgazda részéről a projektben történő valószínű részvétel, munkavégzés sem a támogatási kérelem beadásakor, sem a megvalósítás során nem volt tervezett.

A projekt költségvetésében **saját költségelemként szerepelt anyagköltség**, annak ellenére, hogy a projektgazda tényleges K+F munkát a projektben tervezetten nem végzett, így az anyagot a **szolgáltatást végző vállalat használta fel**. Ebben az esetben az ajánlatadó által kiállított K+F szolgáltatás árajánlatának kellett volna tartalmaznia az anyagköltsé-

get, így a projekt költségvetésében a szakmai megvalósításhoz kapcsolódó szolgáltatás költség soron, – és nem a támogatást igénylő saját költségeként – lett volna szükséges azt szerepeltetni.

A Hatóság álláspontja alapján az irányító hatóság(ok)nak – preventív jelleggel – a végrehajtható, eredményes és sikeres K+F projektek kedvezményezettnek általi megvalósítása érdekében szükséges a felhívásokban a támogatási kérelmet benyújtók számára különböző korlátokat és az eddigieknél szigorúbb szabályokat bevezetnie. Ez hozzájárulhat ahhoz, hogy a támogatások gyors kiosztása helyett, az európai uniós források eredményes, hatékony és felelős felhasználására kerüljön sor.

A Hatóság javasolja, hogy az érintett irányító hatóság adott felhívásokban szerepeltesse, hogy a szakmai megvalósításhoz kapcsolódó anyagköltség – főszabályként – a támogatást igénylő költségeleme, nem pedig a K+F szolgáltatást nyújtó vállalkozásé. Amennyiben a K+F szolgáltatást nyújtó vállalkozás anyagköltséget használ fel, az a szolgáltatást végző vállalkozás ajánlatának részét kell, hogy képezze.

Emellett a Hatóság javasolja, hogy a felhívásokban a támogatásban nem részesíthetők köre kerüljön kiegészítésre a kockázati szempontoknak nem megfelelő támogatást igénylőkkel is.

Alvállalkozói kivitelezés kockázatai

A projektmegvalósítás kiszervezésének másik csoportjaként definiált, nagymértékű alvállalkozói kivitelezés tekintetében a Hatóság által feltárt kockázat lényege, hogy az **alvállalkozók azonosítása** csak a projektmegvalósítás későbbi szakaszában, jellemzően adott kifizetési kérelem alátámasztására beküldött dokumentumokból tud megtörténni.

A 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 4. melléklete tartalmazza, hogy az alvállalkozói teljesítés mértékéről, az alvállalkozókat megillető ellenszolgáltatás teljesítéséről szóló nyilatkozat benyújtása az érintett költség felmerülésekor történik. Továbbá a szállítói és az alvállalkozói összeférhetlenségi nyilatkozat benyújtására is az érintett költség elszámolásakor kerül sor.

Emellett a 2021–2027 programozási időszakban, az Elszámolási Útmutató II. fejezete értelmében (a kifizetési kérelemben és a szakmai beszámolóban benyújtandó alátámasztó dokumentumok – Mátix) a fenti hivatkozott dokumentumok mindegyikét az érintett költség elszámolásakor szükséges benyújtani az irányító hatóság felé.

Fentiek alapján tehát adott **irányító hatóság a kifizetési/elszámolási igények ellenőrzések keretében** tudja vizsgálni, hogy a szállító igénybe vett-e alvállalkozót, és amennyiben igen, melyek azok a társaságok. A Hatóság a bemutatott szabályozás gyakorlatiasságát nem vitatja, ugyanakkor szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az alvállalkozók ellenőrzése az érintett költség felmerülésének, illetve elszámolásának időpontjában kiemelten fontos.

Több vizsgálat során azonosításra került, hogy adott kivitelezésbe a **kivitelező vállalkozás által bevont alvállalkozó** korábban a kivitelezésre (beszerzési eljárás keretében) **árajánlatot adó vállalkozások egyike** is volt egyben, de nem ez a vállalkozás adta az ajánlatkérőnek a legkedvezőbb árajánlatot. A Hatóság véleménye, hogy a vonatkozó szabályozási környezet ennek az esetnek az előfordulását nem tekinti problémának, illetve nem is korlátozza. Ugyanakkor a korábbi ellenárajánlatadó későbbi alvállalkozóvá válása lehetőséget biztosít arra, hogy a (köz)beszerzési eljárással kapcsolatos esetleges problémák (pl. a két vállalkozás összejátszása az árajánlatok összeállítása, majd a szerződött feladat valós teljesítése kapcsán) – a költségek utólagos elszámolása folytán – nem, vagy csak későn kerülnek kiszűrésre és kezelésre.

Ehhez kapcsolódóan fontos megemlíteni, hogy **2025. május 19-én az Országgyűlés által elfogadott törvénymódosítási javaslat** is az alvállalkozói lánc átláthatóságának megteremtése irányába tesz lépéseket. Az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Ábtv.) módosításának kezdeményezésével a törvény-

hozás célja az átláthatóság, a nyilvánosság, az ellenőrizhetőség, a verseny tisztasága, a közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása alapelvek teljesülésének ellenőrzése a szerződés teljesítésének szakaszában. Megakadályozva ezzel például azt, hogy a közbeszerzésből kizárt alvállalkozók közvetetten, alsóbb szinteken kerüljenek bevonásra, ezzel megkerülve a Kbt. előírásait.

Fentiekre tekintettel adott kivitelezés során alvállalkozóként bevont vállalkozások megismerésének és ellenőrzésének időbelisége kapcsán a Hatóság javasolja a fenti kormányrendeletek esetleges módosításának mérlegelését, figyelembe véve az Ábtv. új, preventív jellegű rendelkezéseit is. Továbbá a Hatóság indokoltnak tarja az érintett felhívások esetleges kiegészítését olyan minimumkövetelmények beépítésével, melyek az alvállalkozók függetlenségének és alkalmasságának ellenőrzését helyezik fókuszba.

4.3.3 Azonos témájú szerződésmódosítási igények tekintetében meghozott ellentétes döntések az irányító hatóság részéről

A szerződésmódosítási igény keretében a Kedvezményezettnek – bizonyos, a vonatkozó kormányrendeletekben megjelölt korlátozásokat figyelembe véve – lehetősége van a projekt műszaki szakmai tartalmát, költségvetését, vagy egyéb adatát érintő változtatásokat, módosításokat kezdeményezni a projekttel kapcsolatban.

Az irányító hatóság ezeket a módosítási igényeket elbírálja és amennyiben szükséges, hiánypótlást követően dönt annak elfogadásáról vagy elutasításáról. Az EUPR a Szerződések funkción belül a Módosítási igények pontban megtalálhatóak a Kedvezményezett által benyújtott módosítási igények és az azzal kapcsolatos döntések az irányító hatóság részéről.

A Hatóság a vizsgálatait során problémaként azonosította, hogy nem teljesen konzekvens a döntéshozatal ugyanazon tartalmú módosítási igények elbírálása során.

Előfordult, hogy az irányító hatóság **első döntésében jogszerűen elutasította** egy Kedvezményezett azon módosítási igényét, mely a projekt lényegét érintő összesadatának, szakmai tartalmának és céljának teljes megváltoztatására irányult, mivel az ellentétes volt a Felhívás céljával.

A Kedvezményezett nem élt a jogorvoslati lehetőségével, pedig a módosítási igény benyújtásakor a szakmai tartalmában teljesen megváltoztatott projektet – a megkötött projektmenedzseri szerződés alapján – 11 hónapja már megkezdte. Továbbá a megváltoztatott, és az irányító hatóság által még jóvá nem hagyott új projekt megvalósításáról szóló K+F számlák is benyújtásra kerültek, még hónapokkal az első módosítási igény benyújtása előtt.

Az irányító hatóság bár a módosítási igényt elutasította, annak ellenére nem indított szabálytalansági eljárást, és nem kezdeményezte a szerződéstől való elállást, hogy a Kedvezményezett már a módosítási igény benyújtását megelőzően megkezdte az új projekt megvalósítását.

Továbbá az irányító hatóság, úgy fogadta el a kifizetési kérelemben benyújtott számlákat, hogy azok nem a hatályos Támogatási Szerződés szerinti tevékenységekről szóltak.

A Kedvezményezett az elutasító döntést követően tartalmában ugyanazt – a projekt teljes műszaki-szakmai tartalmának megváltoztatására irányuló – **módosítási igényt nyújtotta be ismételten**, ugyanazon dokumentumokkal, érdemi, új információ nélkül. Ezt a módosítási igényt, ellentétben az első elutasított szerződésmódosítási igénnyel, hiánypótlással ugyan, de teljes egészében elfogadta az irányító hatóság, az eltérő döntést alátámasztó külön indoklás nélkül.

A Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóságok a fent részletezett körülmények miatt a jövőben a Kedvezményezett módosítási kérelmét elutasító döntését követően a Projekt ugyanazon részére vonatkozó módosítási igénye tekintetében keletkezett újabb – az el-

utasító döntéssel ellentételes tartalmú, azaz támogató – döntését részletes indokolással lássa el, tételesen támassza alá, megjelölve azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a döntés megváltozását indokolták.

4.3.4 Önkéntes projektátadás – kedvezményezett csere

A **kedvezményezett csere** a támogatási szerződés vagy a támogatói okirat hatályba lépését követő olyan szerződésmódosítás, melynek során a kedvezményezett személyében következik be változás. A kedvezményezett csere megvalósulhat egyrészt a kedvezményezett elnevezésében történt módosulással, azaz névváltozással, másrészt jogutódláson keresztül, amikor a jogi személy jogalanyiségát érintő szervezeti változás (átalakulás, egyesülés, illetve szétválás) következtében kerül sor a kedvezményezett cseréjére. A kedvezményezett csere harmadik lehetséges kategóriája a projektátadás, melyen belül két altípus különíthető el egymástól. Az egyik eset a jogszabályi kijelölés szerinti projektátadás, melynél valamilyen jogszabályváltozás miatt a projekt kötelező átadására kerül sor harmadik fél részére. A projektátadás másik formája a jelen fejezet tárgyát képező önkéntes projektátadás, melynek keretében a támogatottprojekt – jogszabályi kijelölés nélkül, önkéntes alapon – átruházásra kerül a kedvezményezett (projektátadó) részéről egy harmadik félnek (projektátvevő).

A 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet szabályai és az önkéntes projektátadás viszonya

A 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet) 87. § (1) bekezdésének a) és b) pontja a támogatási szerződés módosítása vonatkozásában alapvető szinten rögzíti egyrészt, hogy „a módosítás nem változtathatja meg a projekt alapvető célját”, másrészt „a támogatási szerződés akkor módosítható, ha a támogatott tevékenység az így módosított feltételekkel is támogatható lett volna”.

Emellett a 87. § (1) bekezdés e) pontja alapján „az elbírálásánál előnyt jelentő feltételeket kedvezőtlenül érintő módosítás nem engedélyezhető, ha ezáltal a megváltozott projekt nem érte volna el a támogatásban részesülést jelentő legalacsonyabb pontszámot, ideértve a szempontrendszer vonatkozásában meghatározott támogatási minimumot jelentő belső korlátokat is.” Továbbá a 87. § (1) bekezdés f) pontja szerint „a módosítási igény nem kerülhet jóváhagyásra, ha az a projekt előkészítésekor előre látható, tervezhető körülmény miatt merült fel, kivéve az alapvető célok teljesülését elősegítő, ésszerűsítést célzó módosítások.”

Fentieken túl a 89. § (2) bekezdése rögzíti azt is, hogy „A projekt megvalósítását a kedvezményezett másra átruházhatja, ha az új kedvezményezett a felhívásban vagy a pénzügyi eszköz termékleírásában foglalt feltételeknek – így különösen a jogosultsági szempontoknak – megfelel és ahhoz az irányító hatóság előzetesen hozzájárul. A projekt átruházása során a projekt céljai nem módosulhatnak.”

A Hatóság a kedvezményezettcsere ún. **önkéntes projektátadás** kategóriáját különösen kockázatosnak találta, amikor – a fent hivatkozott szabályokkal ellentmondásosan – az eredetileg támogatott projekttervhez képest egy teljesen más projektcél került meghatározásra, egy új projektgazda kijelölésével párhuzamosan. A Hatóság véleménye, hogy a projektcél megváltoztatásának és a projekt átruházásának együttes megvalósulása nincs összhangban a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet előzőekben bemutatott, önkéntes projektátadásra vonatkoztatható szabályaival.

Ezenkívül a Hatóság álláspontja, hogy a pályázatkezelési rendszerben az önkéntes projektátadás lehetősége alapvetően ellentétes a döntés-előkészítési szakaszban tapasztalható nagyfokú verseny jelenlétével, amely összességében hozzájárul a beadott támogatási kérelmek magas szakmai színvonalához és gazdasági megalapozottságához.

A Hatóság tapasztalata, hogy gazdasági szereplők egymás közötti megállapodásával megvalósuló önkéntes projektátadás esetén az új kedvezményezett személyének kiválasztásával kapcsolatos döntést nem az adott irányító hatóság hozza meg, hanem az eredeti és az új kedvezményezett. Tehát az irányító hatóságoknak az eredeti kedvezményezett által kiválasztott új gazdasági szereplő tekintetében jóváhagyási, illetve eluta-

sítási jogköre marad. Ennek eredményeképpen az önkéntes projektátadáson keresztül a gazdasági szereplők előtt megnyílik egy olyan, visszaélések kockázatát növelő lehetőség, amely alapján azok is támogatáshoz juthatnak, akik az eredeti kiírás feltételeit nem tudták vagy nem tudták volna teljesíteni.

Fentiek okán a Hatóság hatékonyabb megoldásnak tartja az olyan döntési mechanizmus alkalmazását az irányító hatóságok részéről, melyen keresztül adott projekt keretében elnyert forrás újraallokálásra kerülne, egy másik piaci szereplő részére történő átadás helyett.

Az ismertetett megközelítés lényege, hogy az eredeti kedvezményezettel a támogatási szerződés/támogatói okirat megszüntetésre kerülne, majd a felszabadult forrás a döntés-előkészítési szakaszban támogatásra alkalmasnak értékelt, de – a rendelkezésre álló keretösszeg kimerüléséből kifolyólag – nem támogatott projekt támogatást igénylője lenne a támogatott, a döntés-előkészítés során a pontozás és időrendiség alapján megállapított sorrend figyelembevételével.

Fontos hangsúlyozni, hogy a javasolt újraallokálásra – az adott projekt eredményes megvalósítását szem előtt tartva – időben lehetőség szerint még a projekt tényleges fizikai megkezdése előtt lenne szükséges sort keríteni. A Hatóság álláspontja, hogy – az időbeliségre tekintettel – az irányító hatóság adott projekt forrásának újraelosztását eredményező döntéshozatalakor az újraallokálás relevanciája és lehetősége mindig egyedileg vizsgálendő.

Önkéntes projektátadásra irányuló módosítási igények kockázata

A fenti eljárási javaslatot a korábbi, a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet hatálya alá eső, önkéntes projektátadásra irányuló támogatási szerződés módosítások tekintetében azonosított következő kockázatos példa is alátámasztja.

A módosítási igények közül ugyanis azonosításra került egy olyan eset, amikor adott projektet (a továbbiakban: II. vizsgált projekt) átvevő gazdasági szereplő (a továbbiakban: „B” cég) a támogatási kérelmek benyújtására nyitva álló időszakban az akkor megadott támogatási összeggel nem tudta volna sikeresen megpályázni az adott pályázati kiírást, mivel a gazdálkodási adatai akkor nem feleltek volna meg a felhívásban támasztott feltételeknek.

25. sz. táblázat:
Önkéntes projektátadással érintett
„B” cég gazdálkodási adatai

„B” cég éves nettó árbevétel adatai	
2015.	324 millió Ft
2016.	213 millió Ft
2017.	866 millió Ft

A szerződésmódosítás indokaként az eredeti kedvezményezett (a továbbiakban: „A” cég) üzleti tevékenységének végzésében beállt változások kerültek megjelölésre, melyeknek következtében „A” cég – minimumkövetelmények megfogalmazásán keresztül – olyan szakmai partnert („B” cég) keresett, aki képes megvalósítani a projektet.

Ezzel párhuzamosan „B” cég tekintetében megállapításra került, hogy – a projektátvételt megelőzően – ugyanezen pályázati kiírásban rendelkezett támogatásban részesített projekttel (I. vizsgált projekt), mely szintén önkéntes projektátadás keretében került átadásra egy másik gazdasági szereplőnek (a továbbiakban: „C” cég). A két projekt (átadott és átvett) között lényeges különbség, hogy „B” cég által újonnan átvett projekt (II. vizsgált projekt) összköltsége jelentősen magasabb volt, mintegy ötszöröse a korábban nyertes, majd utóbb átadott projekt (I. vizsgált projekt) összköltségének.

26. sz. táblázat:

Önkéntes projektátadással érintett projektek támogatási összegei és döntési dátumai

I. vizsgált projekt („B” cégtől „C” céghez került)		II. vizsgált projekt („A” cégtől „B” céghez került)	
támogatás összege	eredeti döntés dátuma	támogatás összege	eredeti döntés dátuma
55 millió Ft	2017. december	250 millió Ft	2017. december
támogatás összege (projektátadás)	projektátadás dátuma	támogatás összege (projektátadás)	projektátadás dátuma
55 millió Ft	2018. szeptember	250 millió Ft	2018. október

Összegezve elmondható, hogy „B” és „A” cég közötti átadás-átvételi nyilatkozatban foglalt kiválasztási szempontok (minimumkövetelmények) érvényesítését a Hatóság pozitívként értékelné, ugyanakkor „B” cég gazdálkodási adatai és pályázati előélete kétséggé teszik az önkéntes projektátadásra irányuló szándék tisztaságát, és felvetik annak lehetőségét is, hogy a kedvezményezettcsere elsősorban nem a támogatási döntést követően előállt helyzet (üzleti tevékenység megváltozása) miatt volt szükség, hanem azt „B” és „A” cég közötti, a szándéknyilatkozatot megelőző, korábbi háttérmegállapodás indokolhatta.

A bemutatott példán keresztül látható, hogy a kedvezményezettcsere önkéntes projektátadással megvalósuló formája egy kockázatos és döntéshozói oldalról nehezen ellenőrizhető szerződésmódosítási lehetőség. Ennek kezelésére a Hatóság preventív jelleggel javasolja az irányító hatóságoknak, hogy ezen kedvezményezettcsere kategória felmerülése esetén – a jogszabályi környezettel összhangban – dolgozzanak ki egy külön eljárásrendet. A 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet szabályai és az önkéntes projektátadás viszonya Az előzőekben bemutatott javaslat összhangban áll a jelenleg futó programozási időszakra irányadó, a 256/2021. (V.18.) Korm. rendeletnek a támogatási szerződés módosításával kapcsolatos, 154. és 162. §-aiban foglaltakkal is.

A 154. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a támogatási szerződés módosítása – többek között – nem irányulhat olyan szempontra, amely jogosultsági feltétel volt a támogatási kérelem elbírálása során és a módosítást követően már nem teljesülne. Ezenkívül – a 154. § (1) bekezdésének d) pontja alapján – a támogatási szerződés módosítása keretében nincs lehetőség a támogatási kérelem elbírálásánál előnyt jelentő feltételek kedvezőtlen módon történő megváltoztatására sem, ha ennek következtében a projekt nem érte volna el a támogatásban részesüléshez szükséges legalacsonyabb pontszámot vagy az adott szempont vonatkozásában meghatározott belső korlátot.

Továbbá a 162. § (2) és (2a) bekezdései egyrészt lehetőséget biztosítanak arra, hogy a projekt megvalósítását a kedvezményezett másra átruházza, amennyiben az új kedvezményezett megfelel a felhívásban foglalt feltételeknek és ahhoz az irányító hatóság hozzájárul, másrészt, ha az irányító hatóság nem járul hozzá az új kedvezményezett támogatási jogviszonyba történő belépéséhez, akkor elállhat a támogatási szerződéstől.

Az ismertetett 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet önkéntes projektátadásra vonatkozatható szabályai tekintetében megállapítható, hogy azok alkalmazásával az irányító hatóság jóváhagyási jogköre korlátozottabb a korábbi programozási időszak kormányrendeletéhez képest. Ugyanakkor a Hatóság álláspontja, hogy a 3.8.2. alfejezetben bemutatott projektátadási mechanizmus kockázataira nem tud maximálisan reagálni, ezért az irányító hatóság kötelessége az önkéntes projektátadással megvalósuló szerződésmódosítási igényre speciális eljárásrendet kialakítani.

Az önkéntes projektátadás kapcsán feltárt adminisztratív hiányosságok

Az önkéntes projektátadással kapcsolatban a Hatóság indokoltnak tartja a már jóváhagyott, illetve folyamatban lévő önkéntes projektátadásokat szabályozó, meglévő **első eljárásrendek felülvizsgálatát és kiegészítését**, különös tekintettel az ellenőrzési szintek pontos definiálására. Ez annak alapos meghatározását jelenti, hogy ki, mit, mikor és konkrétan hogyan ellenőriz.

Emellett a Hatóság tapasztalata az EUPR-ben rendelkezésre álló adatok vonatkozásában, hogy az önkéntes projektátadás ugyanolyan szerződésmódosítási típusnak tekinthető, mint egy egyszerű névváltozás vagy jogutódlás. Tehát az alátámasztó dokumentumok csatolása mellett csak a „Módosítási igény összefoglalása” elnevezésű szabadszavas szövegdobozban kerül kifejtésre a változás pontos körülménye. Ezenkívül a Szerződés modulon belül csak a „Kedvezményezett csere történetiség” funkció tartalmaz még az önkéntes projektátadással kapcsolatos további információt: adott projektet átadó és átvevő társaság megnevezését.

Fentiekre tekintettel a Hatóság álláspontja, hogy a **hatékonyabb ellenőrzések és a nagyobb fokú átláthatóság érdekében indokolt az EUPR felületen belül szerződésmódosítási kategóriák kidolgozása és bevezetése.** A Hatóság véleménye szerint ezeket úgy szükséges kialakítani az EUPR-ben, hogy szűrhető és transzparens módon kerüljenek megjelenítésre.

Az adminisztrációt illetően további észrevétel, hogy a korábbi önkéntes projektátadások alkalmával az új projektgazda tekintetében lefuttatott jogosultsági ellenőrzések konkrét szempontjait megjelenítő ellenőrzési listák papír alapon érhetők csak el, azonban azok sok esetben alapvető alaki hiányosságokkal rendelkeznek: aláírások elmaradása, teljeskörűség hiánya, hiányos digitalizálás és feltöltés az EUPR Dokumentumtárába.

Fentiekből kifolyólag a Hatóság kiemelten fontosnak tartja, hogy a különösen kockázatos és nehezen ellenőrizhető önkéntes projektátadással megvalósuló szerződésmódosítások tekintetében az ellenőrzési listák – papír alapon és digitalizált formában is – az eljáró ügyintézők által a lehető legpontosabban, illetve naprakészen kerüljenek kitöltésre, dokumentálásra.

4.4 A 2023. évi Éves Elemző Integritásjelentés hatásai az európai uniós források felhasználásának szabályaira

Az alfejezet a 2023. évi Éves Elemző Integritásjelentés utánkövetésének részeként értékeli a 2024 során a javaslatok alapján tett módosításokat.

A Kormány a 2022 Éves Elemző Integritásjelentésre adott válasza és álláspontja szerint az ellenőrzési rendszerekre vonatkozó mintegy 11 javaslatból 3 javaslattal egyetértett, 3 javaslattal részben értett egyet, míg 5 javaslattal nem értett egyet.

Ehhez képest a Hatóság a 2023 Éves Elemző Integritásjelentés utánkövetése során az elutasított javaslatok csökkenését tapasztalta, ugyanis a Kormány a 2023 Éves Elemző Integritásjelentésre adott válasza és álláspontja szerint az ellenőrzési rendszerekre vonatkozó 5 javaslatból 4 javaslattal egyetértett, melyek közül 2 esetében további intézkedést nem tartott szükségesnek, 2 esetében pedig szükség esetén intézkedést helyezett kilátásba.

Ajánlás 1.

A Kormány a 2023 Éves Elemző Integritásjelentésben szereplő, Arachne Kockázatértékelési Eszközbe (a továbbiakban: ARACHNE) küldendő adatok körének bővítésére vonatkozó ajánlással nem értett egyet. A Kormány válasza alapján a Hatóság javaslatában feltüntetett újabb adatkörök ARACHNE általi fogadása nem biztosított, illetve az az Európai Bizottság részéről sem merült fel elvárásaként, továbbá a hivatkozott adatkörök vizsgálata a folyamatba épített ellenőrzés részeként egyébként is megvalósul.

A Hatóság a Kormány álláspontját tudomásul vette, ugyanakkor a 2023 Éves Elemző Integritásjelentésben szereplő ajánlását továbbra is fenntartja a jövőre nézve, ugyanis a Hatóság által meghatározott adatkörök ARACHNE általi fogadása mind hazai, mind uniós szinten alkalmasak az ellenőrzés hatékonyságának növelésére, valamint olyan riportok, kimutatások készítésére, melyek növelik az átláthatóságot és segíthetik újabb kockázatok azonosítását.

Ajánlás 2., 3.

A Kormány egyetértett a Hatóság azon ajánlásaival, melyek szerint európai uniós források hazai elosztási rendszerén belül a tervezésben (felhívások kidolgozásakor szakpolitikai véleményezés), illetve az előminősítésben (egyfajta előértékelési feladat) résztvevők vonatkozásában is szükséges az összeférhetetlenség ellenőrzése. A két említett tevékenység – a Hatóság véleménye szerint – hasonló súllyal rendelkezik, mint a döntéselőkészítés, szerződéskezelés, finanszírozás, ellenőrzés, szabálytalanság és fenntartás keretében végzett feladatok. Ennek hatására – a 2025. március 17-től hatályos módosítás nyomán – a 256/2021. (V.18.) Korm.rendelet 52/A. § (1) bekezdése kiegészítésre került, mely alapján az irányító hatóság megbízásából eljáró vagy a felhívás szerinti, érdemi eljárási cselekményt végző személy is köteles a jogviszonya létesítésével egyidejűleg vagy e tevékenysége megkezdését megelőzően általános összeférhetetlenségi nyilatkozatot és érdekeltégi nyilatkozatot, majd az érdemi eljárási cselekménye megkezdését megelőzően az adott eljárási cselekményre vonatkozó összeférhetetlenségi nyilatkozatot tenni.

A bemutatott kiegészítést a Hatóság pozitív eredményként értékelte, ugyanakkor a 2024 Éves Elemző Integritásjelentése keretében az 52/A. § kiegészítése kapcsán az érintett irányító hatóságok részére további feladatot határoz meg a módosítás közvetlen alkalmazása és ellenőrzése tekintetében.

A Hatóság javasolja egyrészt, hogy – a 256/2021. (V.18.) Korm.rendelet 52/A. §-ának pontosítására figyelemmel – az érintett irányító hatóságok adott pályázati kiírások esetében definiálják a tervezésben és előminősítésben résztvevő szereplőket. A Hatóság javaslata továbbá, hogy az érintett irányító hatóságok és a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság a fejlesztéspolitikai intézményrendszer többi érintett szereplője tekintetében¹¹⁷ alkalmazott nyilatkozattételek megtörténtét és ellenőrzését garantálja a 256/2021. (V.18.) Korm.rendeletben foglaltaknak megfelelően.

Ajánlás 4.

A Kormány egyetértett, ugyanakkor intézkedést nem tartott szükségesnek a Hatóság azon ajánlásával kapcsolatban, mely szerint a 272/2014. (XI.5.) Korm.rendelet 38/B. § b) pontjában, a 39. § (8) bekezdésében, valamint a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 43/A. § b) pontjában és a 52/A. § (6) bekezdésében szereplő, összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezéseket együtt kell értelmezni az Európai Bizottság „Iránymutatás az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről” c. 2021/C 121/01 számú Közleményével (a továbbiakban: Bizottsági Közlemény), amelyben számos kockázati mutató vonatkozik a szállító és a kedvezményezett közötti függetlenség ellenőrzésére.

A Hatóság a Kormány választát tudomásul vette, ugyanakkor továbbra is hangsúlyozza a Bizottsági Közlemény 6.4. Egyéb intézkedések pontjában meghatározott kockázati mutatók fontosságát. A kockázati mutatók ugyanis érzékeltek, hogy az összeférhetetlenség számos formát ölthet, azok az európai uniós forrással érintett projektek bármely szakaszában felmerülhetnek.

Ennek megfelelően a Hatóság az NFK részére javasolja, hogy kerüljön kidolgozásra egy olyan, összeférhetetlenség és függetlenség vizsgálatára alkalmas, tételes szempontokat tartalmazó ellenőrzési lista, mely tartalmazza a Bizottsági Közlemény 6.4. Egyéb intézkedések pontjában szereplő kockázati mutatókat. Az ellenőrzési lista mindig adott projekt tekintetében kerüljön kitöltésre, illetve aktualizálásra az eljáró ügyintézők által, a négy-szem alapelv érvényesülésével.

Ezzel párhuzamosan a 2024. augusztus 1-jén hatályba lépett 218/2024. (VII.31.) Korm. rendelet – többek között – módosította a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 215. § (2) bekezdés b) pontját, melynek értelmében a szokásos piaci ár meghatározható legalább három – egymástól és a kedvezményezettől független, teljesítésre alkalmas lehetséges szállítóktól történő ajánlatkérés keretében beérkezett – érvényes ajánlat alapján. Ezt a kiegészítést a Kormány is hivatkozta a kockázati mutatókra vonatkozó ajánlásra adott válaszában. A Hatóság egyetért azzal, hogy a mondat szerkezet struktúrájában végrehajtott pontosítás célja a függetlenség követelményének erősítése volt.

¹¹⁷ Ilyen pl. döntéselőkészítés, szerződéskezelés, finanszírozás, ellenőrzés, szabálytalanság és fenntartás keretében eljáró személyek.

Ajánlás 5.

A Hatóság továbbá mind a 2022, mind a 2023 Éves Elemző Integritásjelentésében javasolta a csalással érintett projektek nagyobb arányú sikeres felderítése érdekében az előre bejelentett helyszíni ellenőrzések háttérbe szorítását, és a rendkívüli helyszíni ellenőrzések magasabb részarányú alkalmazását, mellyel a Kormány egyetértett, ugyanakkor további intézkedést nem tartott indokoltnak.

Ezt követően a Kormány a fenti álláspontját (intézkedés nem indokolt) felülbírálván – 218/2024. (VII.31.) Korm. rendeleten keresztül – kiegészítette a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 443. §-át, valamint a 453. § (1) bekezdését¹¹⁸, mely pontosításokat a Hatóság előremutató lépésnek tekintette.

A 443. § kimondja, hogy „Az irányító hatóság rendkívüli helyszíni ellenőrzést rendelhet el, ha a projektmegvalósítás vagy a fenntartás során felmerült információk ezt indokolják.” Ahogyan a 2.1 alfejezetben is bemutatásra került, a változás következtében az idézett szabályozás 2024. augusztus 1-jétől a következők szerint bővült: „Az irányító hatóság mellőzheti a rendkívüli helyszíni ellenőrzésről történő értesítést, ha az az ellenőrzés eredményességét veszélyeztetné.”

A Hatóság véleménye ugyanakkor, hogy a rendkívüli helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatos értesítés mellőzésének lehetősége önmagában még nem járul hozzá a csalással érintett projektek nagyobb arányú sikeres felderítéséhez. A mellőzési lehetőség biztosítása mellett fontos azok számának és gyakoriságának monitorozása is, ezért a Hatóság a jövőre nézve fontosnak tartja az előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzések figyelemmel kísérését.

Ahogyan a 2.1 alfejezetben is említésre került már, a 453. § (1) bekezdése pontosodott, a következők szerint: „Ha a felhívás jellege, illetve a projekt összetettsége indokolja, az irányító hatóság a helyszíni ellenőrzés lefolytatásába külső szakértőt von be.” A változás nyomán külső szakértő bevonását illetően kizárásra került az irányító hatóság mérlegelési jogköre, amennyiben a felhívás jellege vagy a projekt összetettsége külső szakértő alkalmazását tenné szükségessé.

A jogszabály ezen szigorítása – a Hatóság véleménye szerint – előremutató lehet a helyszíni ellenőrzések hatékonyságának növelése tekintetében, ugyanakkor a „felhívás jellege” és „projekt összetettsége” fogalmak kormányrendeleti meghatározása, definiálása elmarad. Ebből kifolyólag a Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóságok mérlegeljék egyrészt az érintett felhívásokban a külső szakértőre való hivatkozás, másrészt a kockázatelemzési szempontrendszer bővítésének lehetőségét.

¹¹⁸ Hatályos: 2024. augusztus 1-jétől.

5. fejezet tartalomjegyzék

142

Mellékletek

5.1 A termék- és szolgáltatási főcsoportok koncentrációjának részletes bemutatása HHI értékek alapján

5.2 Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó gazdasági szereplők részletes adatai

5.3 Nyertes-vesztes szervezetpárok részletes adatai

5.4 Ajánlatkérők és nyertesek részletes koncentrációs adatai

5.5 Az éves elemző integritásjelentés javaslatai

5.1 A termék- és szolgáltatási főcsoportok koncentrációjának részletes bemutatása HHI értékek alapján

Összeállításunkban az egyes termék- és szolgáltatási főcsoportok 2023-2024. évi HHI értékeit mutatjuk be, cégek és cégcsoportok szerinti bon-tásban is. Az egyes termék- és szolgáltatási főcsoportok HHI értékeit az elmúlt öt évre kitekintve is meghatároztuk, összehasonlíthatóvá téve a 2020-2024. közötti egyes naptári évek eredményeit.

Az adatok bemutatása során a következő jelöléseket alkalmazzuk:

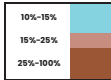
nincs kijelölés: normalizált HHI <10% Nem jelez koncentrált piacot,

világos árnyalat: 10%<=normalizált HHI <15%. Bár még nem jelez koncent-rált piacot, de az annak alsó határértékét megközelíti;

közepes árnyalat: 15%<=normalizált HHI <25%. Koncentrált piacot jelez;

sötét árnyalat: normalizált HHI >=25%. Erősen koncentrált piacot jelez.

Valamennyi termék és szolgáltatási főcsoport legfontosabb 2023. évi kon-centrációs adatait, a cégcsoportos mutatókat is figyelembevéve a követ-kező táblázat tartalmazza.



A táblázatban tehát 1-1 sötétebb cella mutatja az erősebb koncentráci-ót, a piaci verseny érvényesülésének korlátozottságát. Egyes esetekben, például a kőolajtermékek és energia szektorban ((9) CPV főcsoport) ez egyértelműen a jogszabályi előírások következménye. Ezek esetében EU forrás általában nem, vagy kevéssé jelenik meg. Más piacokon, mint pél-dául az orvosi felszerelések és gyógyszerek (CPV 33), az EU-s forrású köz-beszerzések koncentrációja jelentősen magasabb (23,2%) a teljes piac 7%-ával szemben. Összességében a táblázat jól szemlélteti, hogy a kon-centráció szintje jelentősen eltér piacról piacra, és az EU-s források hatá-sára egyes területeken más piaci erőviszonyok alakulnak ki.

A szerződésösszegek alapján számított HHI értékek általában megegyez-nek a cégek és a cégcsoportok szintjén. Egyes esetekben azonban az el-térés jelentős. A (79) CPV főcsoportban (Üzleti szolgáltatások: jog, marke-ting, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság) például a cégek szintjén számított HHI értéke 8,9%, míg cégcsoport szinten az érték 33,3% a teljes közbeszerzési piacon. Hasonló a helyzet az EU forrást tar-talmazó közbeszerzéseknél a 80-as CPV csoportban (Oktatási és képzési szolgáltatások), ahol a HHI cégszintű értéke 13,6%, de cégcsoport szinten már 26,1%-ot ér el, ami néhány nagyobb cégcsoport miatti erősebb kon-centrációt mutatja.

A CPV főcsoportok 2024. évi HHI mutatóit ismerteti a következő táblázat.

CPV főcsoport	Termék- és szolgáltatási piacok koncentrációja 2023-ban						EU FORRÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK					
	Nyertesek száma	Szerződések száma*	Szerződések összege (md Ft)**	Szerződésösszeg HHI	Cégcsoportok száma	Szerződésösszeg HHI cégcsoport szinten	Nyertesek száma	Szerződések száma*	Szerződések összege (md Ft)**	Szerződésösszeg HHI	Cégcsoportok száma	Szerződésösszeg HHI cégcsoport szinten
(3) Növénytermesztési, állattenyésztési, halászati, erdészeti és kapcsolódó termékek	44	88	1,1	3.1 %	44	3.1 %	6	7	0,1	13.1 %	6	13.1 %
(9) Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások	29	559	522.2	31.8 %	28	31.7 %	0	0	0	-	0	-
(14) Bányászat, alapfémek és kapcsolódó termékek	6	18	0,6	55.4 %	6	55.4 %	0	0	0	-	0	-
(15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek	151	956	20,6	3.0 %	143	3.0 %	0	0	0	-	0	-
(16) Mezőgazdasági gépek	30	48	2,5	4.6 %	29	4.5 %	17	22	1,6	5.3 %	17	5.3 %
(18) Ruházat, lábbeli, bőröndök és utazótáskák és kiegészítők	39	106	8,1	26.5 %	38	26.8 %	7	8	0,1	3.1 %	7	3.1 %
(19) Bőr és textilszövetek, műanyag és gumi	6	23	0,3	1.6 %	6	1.6 %	0	0	0	-	0	-
(22) Nyomatott anyagok és kapcsolódó termékek	10	20	1,9	6.5 %	10	6.5 %	0	0	0	-	0	-
(24) Vegyipari termékek	51	287	8,8	9.8 %	51	9.8 %	4	5	0	32.6 %	4	32.6 %
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftversomagok kivételével	146	516	90,7	2.0 %	137	2.2 %	100	267	84,7	1.8 %	92	2.1 %
(31) Villamos gépek, készülékek, berendezések és fogyasztók; világítás	70	174	9,1	6.2 %	69	6.2 %	10	17	3,9	25.5 %	10	25.5 %
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések	103	191	35,2	0.9 %	98	1.3 %	86	130	32,5	0.9 %	81	1.3 %
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	334	3069	167,3	4.5 %	311	7.0 %	157	610	81,4	12.4 %	145	23.2 %
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	225	578	60,1	5.3 %	218	5.3 %	47	75	2	6.6 %	45	6.6 %
(35) Biztonsági, tűzoltó, rendőrségi és védelmi felszerelések	20	30	1,8	7.8 %	20	7.8 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(37) Hangszerek, sportfelszerelések, játékok, játékszerek, kézműves, művészeti anyagok és kiegészítők	44	99	3,9	9.2 %	44	9.2 %	21	38	0,8	16.0 %	21	16.0 %
(38) Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)	171	435	25,9	2.5 %	165	2.5 %	99	167	14,6	5.7 %	95	5.7 %
(39) Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek	171	573	18,6	1.8 %	165	1.8 %	104	330	6,1	3.0 %	101	3.0 %
(41) Összegyűjtött és tisztított víz	1	1	0,3	100.0 %	1	100.0 %	0	0	0	-	0	-
(42) Ipari gépek	104	183	5,3	2.8 %	104	2.8 %	32	44	1,9	15.7 %	32	15.7 %
(43) Bányászati, kőfejtő és építőipari gépek	24	36	2	11.5 %	24	11.5 %	10	13	0,2	5.4 %	10	5.4 %
(44) Építkezési szerkezetek és anyagok; építkezési segédanyagok (elektromos berendezések kivételével)	99	301	27,5	7.4 %	98	7.4 %	17	39	3,5	18.4 %	17	18.4 %
(45) Építési munkák	1515	4525	1152,2	2.7 %	1420	2.8 %	806	2264	620,7	6.5 %	756	6.7 %
(48) Szoftversomag és információs rendszerek	138	264	93,7	1.2 %	127	1.3 %	96	162	84,8	1.0 %	89	1.1 %
(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások	278	484	70,8	3.5 %	266	3.5 %	1	1	0,1	100.0 %	1	100.0 %
(51) Beszerelési szolgáltatások (kivéve szoftverek)	24	33	3	5.2 %	23	5.1 %	0	0	0	-	0	-
(55) Szállodalapari, éttermi és kiskereskedelmi szolgáltatások	27	55	31,8	12.7 %	25	13.0 %	2	3	0,4	85.0 %	2	85.0 %
(60) Szállítási szolgáltatások (kivéve szemétszállítás)	83	289	18,3	4.8 %	82	4.8 %	0	0	0	-	0	-
(63) Szállítást támogató és kiegészítő szolgáltatások; utazási irodai szolgáltatások	12	21	3,7	16.0 %	12	16.0 %	1	1	0,1	100.0 %	1	100.0 %
(64) Postai és távközlési szolgáltatások	10	41	15,8	48.7 %	9	48.3 %	3	10	0,9	68.8 %	3	68.8 %
(65) Közművek, közhasznú szolgáltatások	16	24	19,7	16.1 %	15	15.8 %	0	0	0	-	0	-
(66) Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások	23	125	78,2	10.5 %	22	10.4 %	2	1	25,6	0.0 %	2	0.0 %
(70) Ingatlanl kapcsolatos szolgáltatások	4	6	0,1	3.5 %	4	3.5 %	0	0	0	-	0	-
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	250	686	50,8	2.8 %	236	2.8 %	104	302	11,8	3.0 %	99	3.1 %
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	269	745	208	1.4 %	250	1.6 %	142	298	99,6	2.0 %	134	2.1 %
(73) Kutatási és fejlesztési szolgáltatások és kapcsolódó tanácsadói szolgáltatások	3	6	0,5	73.3 %	3	73.3 %	0	0	0	-	0	-
(75) Közigazgatási, honvédelmi és társadalombiztosítási szolgáltatások	1	1	0,1	100.0 %	1	100.0 %	1	1	0,1	100.0 %	1	100.0 %
(76) Olaj- és gáziparral kapcsolatos szolgáltatások	8	134	8,4	61.7 %	8	61.7 %	0	0	0	-	0	-
(77) Mezőgazdasági, erdészeti, kertészeti, méhészeti és akvakultúrával kapcsolatos szolgáltatások	87	230	19,5	3.8 %	81	9.1 %	6	6	0,1	7.9 %	6	7.9 %
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	274	829	230,9	8.9 %	261	33.3 %	72	136	2,8	4.6 %	67	5.4 %
(80) Oktatási és képzési szolgáltatások	34	50	7,6	10.3 %	32	14.2 %	16	28	4,3	13.6 %	15	26.1 %
(85) Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások	44	94	13,6	8.7 %	43	8.7 %	4	10	0,2	7.5 %	4	7.5 %
(90) Szennyvíz- és hulladék tisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások	208	786	57,2	7.2 %	198	9.2 %	6	13	0,1	18.7 %	6	18.7 %
(92) Szolgáltatások a pihenés, kultúra és sport területén	17	35	1,6	14.1 %	17	14.1 %	5	5	0,7	69.3 %	5	69.3 %
(98) Egyéb közösségi, szociális és személyi szolgáltatások	34	58	4,3	14.3 %	34	14.3 %	0	0	0	-	0	-

* A konzorciumi nyertesek miatt értéke elmaradhat a nyertesek számától.

** Csak az azonosítható nyertesekhez tartozó szerződésösszegeket, konzorciumi nyertesek esetén az arányosított összegeket tartalmazza. Így az adatok a más helyen közzétektől eltérhetnek. A feltüntetett "0.0 md Ft" szerződésösszeg értéke 0-nál nagyobb, de - a kerekítés miatt pontosan nem láthatóan - 50 millió forintnál kisebb.

2024-ben az EU-s forrást tartalmazó közbeszerzések között már több sőtéttel jelzett (tehát magas) HHI értéket látunk, mint 2023-ban. Ez azt jelenti, hogy az uniós finanszírozású piacokon nőtt a koncentráció az utóbbi egy évben, tehát a nagyobb nyertes cégek/cégcsoportok részesedése nőtt az előző évhez képest. Ez a folyamat további elemzést indokol. Figyelemre méltó többek között, hogy a 80-as CPV főcsoportban (Oktatási és képzési szolgáltatások) jelentős koncentrációnövekedés történt 2023 és 2024 között az EU-s forrást tartalmazó közbeszerzések terén. 2023-ban a szerződésösszeg HHI értéke az európai uniós forrást tartalmazó eljárások piacán, cégek szintjén-piacon 13,6%, míg cégcsoport szinten 26,1% volt, utóbbi jelentett mérsékelt koncentrációt. Ezzel szemben 2024-re mindkét szinten drasztikusan, 98,4%-ra emelkedett a HHI mutató. Ez az érték egy cég 9,5 milliárd forintos szerződésének kiemelkedően magas – az adott piaci szegmensben 99,3%-os – részarányára vezethető vissza. 2024-ben egy vagy néhány nagy cégcsoport dominálta a közbeszerzési piacot, különösen az EU-forrást is tartalmazó projektek esetében. A koncentráció ilyen mértékű növekedése a verseny csökkenését és a kisebb szereplők piaci lehetőségeinek korlátozottságát jelzi.

A következő táblázat az elmúlt 5 évet átfogóan, tehát az egyes termék- és szolgáltatási főcsoportok 2020–2024. években kalkulált HHI értékeit hasonlítja össze, közbeszerzések teljes, illetve Európai Unió forrást tartalmazó körében. A kiugró értékeket a következő táblázatokban (M3-M4) részletesen bemutattuk, ezúttal a cégek, illetve cégcsoportok szintjén mérhető koncentráció eltéréseire fókuszálunk.

A teljes közbeszerzési piac ötéves koncentrációs folyamatai cég- és cégcsoport szinten a következő táblázatban szerepelnek.

Termék- és szolgáltatási piacok koncentrációja 2024-ben												
CPV főcsoport	TELJES KÖZBESZERZÉSI PIAC						EU FORRÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK					
	Nyertesek száma	Szerződések száma*	Szerződések összege (md Ft)**	Szerződésösszeg HHI	Cégcsoportok száma	Szerződésösszeg HHI cégcsoport	Nyertesek száma	Szerződések száma*	Szerződések összege (md Ft)**	Szerződésösszeg HHI	Cégcsoportok száma EU	Szerződésösszeg HHI cégcsoport EU
(3) Növénytermesztési, állattenyésztési, halászati, erdészeti és kapcsolódó termékek	46	114	2.7	10.6 %	46	10.6 %	1	4	0	100.0 %	1	100.0 %
(9) Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások	40	331	194.8	30.6 %	38	30.5 %	0	0	0	-	0	-
(14) Bányászat, alapfémek és kapcsolódó termékek	10	16	0.7	52.6 %	10	52.6 %	0	0	0	-	0	-
(15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek	150	998	26.1	5.7 %	145	5.7 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(16) Mezőgazdasági gépek	22	45	1.7	14.6 %	22	14.6 %	10	24	1.2	24.4 %	10	24.4 %
(18) Ruházat, lábbeli, bőrdöngők és utazótáskák és kiegészítők	34	88	2.8	5.3 %	34	5.3 %	1	1	0.1	100.0 %	1	100.0 %
(19) Bőr és textilszövetek, műanyag és gumi	7	22	0.3	3.3 %	7	3.3 %	0	0	0	-	0	-
(22) Nyomatott anyagok és kapcsolódó termékek	17	47	2.5	9.5 %	17	9.5 %	0	0	0	-	0	-
(24) Vegyipari termékek	68	448	15.8	7.3 %	68	7.3 %	16	25	0.4	26.3 %	16	26.3 %
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftversomagok kivételével	130	530	112.6	10.3 %	123	10.4 %	73	126	102.4	11.5 %	68	11.4 %
(31) Villamos gépek, készülékek, berendezések és fogyasztók; világítás	61	221	8.8	6.2 %	61	6.2 %	4	4	1.5	85.9 %	4	85.9 %
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések	93	140	41.6	10.4 %	86	10.6 %	65	75	32.7	12.0 %	61	12.1 %
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	267	2071	114.8	3.4 %	253	3.4 %	74	146	58.4	11.3 %	71	11.3 %
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	226	601	158.9	8.6 %	207	8.8 %	23	27	1.1	9.0 %	23	9.0 %
(35) Biztonsági, tűzoltó, rendőrségi és védelmi felszerelések	20	29	2.5	10.1 %	19	10.7 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(37) Hangszerek, sportfelszerelések, játékok, játékszerek, kézműves, művészeti anyagok és kiegészítők	42	89	2.9	3.9 %	41	3.9 %	16	21	0.2	9.4 %	16	9.4 %
(38) Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)	162	517	18.7	5.6 %	157	5.7 %	89	186	7.5	29.7 %	87	29.8 %
(39) Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek	110	428	7.4	1.9 %	108	1.9 %	34	84	0.7	4.0 %	34	4.0 %
(41) Összegyűjtött és tisztított víz	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %	0	0	0	-	0	-
(42) Ipari gépek	96	201	11.4	6.9 %	94	6.9 %	4	4	0.4	11.1 %	4	11.1 %
(43) Bányászati, kőfejtő és építőipari gépek	23	32	1.1	4.6 %	23	4.6 %	1	1	0.1	100.0 %	1	100.0 %
(44) Építkezési szerkezetek és anyagok; építkezési segédanyagok (elektromos berendezések kivételével)	106	320	19.6	3.9 %	105	3.9 %	12	23	2.4	18.0 %	12	18.0 %
(45) Építési munkák	1383	3977	1237.5	13.7 %	1278	14.1 %	709	1838	290.4	0.7 %	656	0.9 %
(48) Szoftversomag és információs rendszerek	97	216	244.5	15.9 %	96	15.9 %	22	79	231.1	14.5 %	21	14.3 %
(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások	327	629	94.4	11.5 %	317	11.8 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(51) Beszerelési szolgáltatások (kivéve szoftverek)	21	27	1.5	5.6 %	20	5.5 %	4	7	0.8	8.0 %	4	8.0 %
(55) Szállodalipari, éttermi és kiskereskedelmi szolgáltatások	34	53	100.6	11.1 %	34	11.1 %	4	7	1.7	98.0 %	4	98.0 %
(60) Szállítási szolgáltatások (kivéve szemétszállítás)	67	215	373.3	91.3 %	66	91.3 %	2	10	0.1	30.6 %	2	30.6 %
(63) Szállítást támogató és kiegészítő szolgáltatások; utazási irodai szolgáltatások	14	24	4.6	19.0 %	14	19.0 %	0	0	0	-	0	-
(64) Postai és távközlési szolgáltatások	8	30	4.8	12.8 %	7	11.9 %	1	2	0	100.0 %	1	100.0 %
(65) Közművek, közhasznú szolgáltatások	8	32	6.7	32.2 %	7	31.4 %	1	20	0	100.0 %	1	100.0 %
(66) Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások	27	181	88.7	8.6 %	26	8.5 %	4	2	37.9	6.2 %	4	6.2 %
(70) Ingatlanl kapcsolatos szolgáltatások	9	5	0.8	7.1 %	8	9.4 %	0	0	0	-	0	-
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	209	491	70.9	4.8 %	200	4.8 %	50	92	2.6	3.0 %	49	3.0 %
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	247	574	204.9	4.0 %	229	5.4 %	72	156	99.1	6.2 %	71	6.6 %
(75) Közigazgatási, honvédelmi és társadalombiztosítási szolgáltatások	3	3	0.3	8.1 %	3	8.1 %	0	0	0	-	0	-
(76) Olaj- és gáziparral kapcsolatos szolgáltatások	11	178	11	49.4 %	11	49.4 %	0	0	0	-	0	-
(77) Mezőgazdasági, erdészeti, kertészeti, méhészeti és akvakultúrával kapcsolatos szolgáltatások	115	322	31.6	6.5 %	110	15.6 %	5	6	0.3	9.4 %	5	9.4 %
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság	218	850	407.6	14.7 %	203	42.7 %	22	33	1.7	22.4 %	20	22.1 %
(80) Oktatási és képzési szolgáltatások	21	25	22.3	21.5 %	20	39.9 %	6	6	9.6	98.4 %	6	98.4 %
(85) Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások	29	43	11.2	16.5 %	29	16.5 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(90) Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások	193	584	35.2	2.0 %	186	2.3 %	7	9	0.2	7.9 %	7	7.9 %
(92) Szolgáltatások a pihenés, kultúra és sport területén	20	35	4.3	13.7 %	20	13.7 %	1	1	0	100.0 %	1	100.0 %
(98) Egyéb közösségi, szociális és személyi szolgáltatások	53	95	28.6	65.0 %	53	65.0 %	1	1	0.2	100.0 %	1	100.0 %

* A konzorciumi nyertesek miatt értéke elmaradhat a nyertesek számától.
** Csak az azonosítható nyertesekhez tartozó szerződésösszegeket, konzorciumi nyertesek esetén az arányosított összegeket tartalmazza. Így az adatok a más helyen közöltektől eltérhetnek. A feltüntetett "0.0 md Ft" szerződésösszeg értéke 0-nál nagyobb, de - a kerekítés miatt pontosan nem láthatóan - 50 millió forintnál kisebb.

A táblázat adatai alapján 2024-re a HHI-értékek szinte minden CPV főcsoportban növekedtek. Több esetben azonosítható monopólium (HHI=100%), vagy oligopólium (HHI > 40%) a termék-, illetve szolgáltatási főcsoportokban. Ezeknél többnyire a kevés szereplő-, illetve eljárásszám száma okozza a magas koncentrációt. A táblázat adatai alapján 2023-évről 2024-re a HHI-értékek szinte minden CPV főcsoportban növekedtek.

A teljes közbeszerzési piac koncentrációját bemutató táblázat valamennyi olyan CPV főcsoport HHI értékét tartalmazza, amelyben a 2020-2024. közötti időszak valamely naptári évében akár egy szerződés megkötésére sor került. Ebben a táblázatban tehát nemcsak a kiugró koncentrációs értékek szerepelnek, lehetővé téve a cég- és cégcsoport szintű értékek teljes körű összehasonlítását.

Mint az a táblázatból látható, a cég- és cégcsoport szintű HHI értékek jellemzően nagyon hasonlóak, a termék- és szolgáltatási főcsoportok többségében megegyeznek. Néhány CPV főcsoportnál azonban a szerződösszegek koncentrációs értékeinek jelentősebb eltérése látható, alapvetően a következők esetében:

- (79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel stb.**
 - 2024-ben: Cég: 14,7%, Cégcsoport: 42,7%. – A szegmensben látszólag sok kisebb szereplő van, de ezek többsége azonos cégcsoporthoz tartozik – az ennek alapján kimutatott koncentrációs érték tehát egyértelműen realisabb

- (85) Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások**
 - 2020-ban: Cég: 8,9%, Cégcsoport: 14,8%

- (70) Ingatlannal kapcsolatos szolgáltatások**
 - 2021-ben: Cég: 1,1%, Cégcsoport: 5,6%. A cégcsoportok figyelembevételének hozzáadott értéke tehát ebben az esetben egyértelmű, de nem vezet érdemi koncentrációhoz.
 - 2024-ben: Cég: 7,1%, Cégcsoport: 9,4% A különbség itt kevésbé jelentős, de cégcsoport szinten mért érték szintén egyértelműen magasabb.

- (80) Oktatási és képzési szolgáltatások**
 - 2024-ben: Cég: 21,5%, Cégcsoport: 39,9% – Ebben az esetben a jelentősebb eltérés fokozott koncentrációt okoz. Ez arra utalhat, hogy több oktatási szolgáltató azonos tulajdonosi körbe tartozik.

- (77) Mezőgazdasági, erdészeti, kertészeti, méhészeti és akvakultúrával kapcsolatos szolgáltatások**
 - 2020-2024. között valamennyi naptári évben magasabb cégcsoport szinten mért koncentráció a cégek szintjén mérthez képest, és ez egyes években a koncentráció érdemi növekedését is jelenti. 2022-ben és 2024-ben a cégek szintjén nem mutatható ki koncentráció, de a cégcsoportos indikátor-érték már az alsó határt meghaladja.
 - A két szint között a legnagyobb százalékpontos eltérés 2024-ben látható (+9,1 százalékpont).

A felsorolt CPV főcsoportok esetén a cégcsoportos szemlélet lehetővé tette a rejtett tulajdonosi koncentráció feltárását.

A termék- és szolgáltatási főcsoportok koncentrációjának alakulása cég- és cégcsoport szinten, a teljes közbeszerzési piacon (2020–2024.)												
CPV főcsoport	HHI, szerződösszeg – minden közbeszerzés											
	Cég szinten						Cégcsoport szinten					
	2020	2021	2022	2023	2024	Trend	2020	2021	2022	2023	2024	Trend
(3) Növénytermesztési, állattenyésztési, halászati, erdészeti és kapcsolódó termékek	7.8 %	4.6 %	9.1 %	3.1 %	10.6 %		7.8 %	4.6 %	9.1 %	3.1 %	10.6 %	
(9) Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások	17.8 %	36.6 %	27.6 %	31.8 %	30.6 %		17.8 %	36.6 %	27.6 %	31.7 %	30.5 %	
(14) Bányászat, alapfémek és kapcsolódó termékek	10.6 %	29.9 %	37.3 %	55.4 %	52.6 %		14.6 %	29.9 %	37.3 %	55.4 %	52.6 %	
(15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek	3.5 %	4.0 %	2.8 %	3.0 %	5.7 %		4.1 %	4.5 %	3.0 %	3.0 %	5.7 %	
(16) Mezőgazdasági gépek	19.1 %	10.0 %	11.4 %	4.6 %	14.6 %		19.1 %	10.1 %	11.4 %	4.5 %	14.6 %	
(18) Ruházat, lábbeli, bőrdíszek és utazótáskák és kiegészítők	8.3 %	21.8 %	20.8 %	26.5 %	5.3 %		8.3 %	21.8 %	20.8 %	26.8 %	5.3 %	
(19) Bőr és textilszövetek, műanyag és gumi	10.9 %	12.2 %	48.0 %	1.6 %	3.3 %		10.9 %	12.2 %	48.0 %	1.6 %	3.3 %	
(22) Nyomatott anyagok és kapcsolódó termékek	7.7 %	7.3 %	6.5 %	6.5 %	9.5 %		7.7 %	7.3 %	6.5 %	6.5 %	9.5 %	
(24) Vegyipari termékek	7.2 %	7.8 %	6.0 %	9.8 %	7.3 %		7.2 %	7.8 %	6.0 %	9.8 %	7.3 %	
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútorzat és a szoftvercsomagok kivételével	1.7 %	4.0 %	7.7 %	2.0 %	10.3 %		1.9 %	4.2 %	7.9 %	2.2 %	10.4 %	
(31) Villamos gépek, készülékek, berendezések és fogyasztók; világítás	2.6 %	8.8 %	2.0 %	6.2 %	6.2 %		2.6 %	8.8 %	2.1 %	6.2 %	6.2 %	
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések	2.9 %	2.7 %	1.6 %	0.9 %	10.4 %		2.9 %	3.5 %	2.0 %	1.3 %	10.6 %	
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	3.3 %	2.2 %	1.5 %	4.5 %	3.4 %		3.4 %	2.3 %	1.7 %	7.0 %	3.4 %	
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	8.0 %	7.3 %	5.4 %	5.3 %	8.6 %		8.0 %	7.3 %	5.4 %	5.3 %	8.8 %	
(35) Biztonsági, tűzoltó, rendőrségi és védelmi felszerelések	26.1 %	7.1 %	6.9 %	7.8 %	10.1 %		28.0 %	7.3 %	7.4 %	7.8 %	10.7 %	
(37) Hangszerek, sportfelszerelések, játékok, játékszerek, kézműves, művészeti anyagok és kiegészítők	16.4 %	6.5 %	4.9 %	9.2 %	3.9 %		16.4 %	6.5 %	4.9 %	9.2 %	3.9 %	
(38) Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)	10.5 %	2.7 %	3.0 %	2.5 %	5.6 %		10.5 %	2.9 %	3.0 %	2.5 %	5.7 %	
(39) Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek	5.8 %	2.3 %	2.6 %	1.8 %	1.9 %		6.1 %	2.5 %	4.5 %	1.8 %	1.9 %	
(41) Összegyűjtött és tisztított víz	100.0 %	-	75.4 %	100.0 %	100.0 %		100.0 %	-	75.4 %	100.0 %	100.0 %	
(42) Ipari gépek	5.8 %	3.3 %	1.6 %	2.8 %	6.9 %		5.8 %	3.3 %	1.6 %	2.8 %	6.9 %	
(43) Bányászati, kőfejtő és építőipari gépek	6.3 %	19.4 %	8.3 %	11.5 %	4.6 %		7.7 %	19.4 %	8.3 %	11.5 %	4.6 %	
(44) Építkezési szerkezetek és anyagok; építkezési segédanyagok (elektromos berendezések kivételével)	4.0 %	3.3 %	4.6 %	7.4 %	3.9 %		4.0 %	3.3 %	4.8 %	7.4 %	3.9 %	
(45) Építési munkák	2.8 %	3.7 %	2.2 %	2.7 %	13.7 %		4.6 %	5.2 %	5.6 %	2.8 %	14.1 %	
(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	1.4 %	1.6 %	1.2 %	1.2 %	15.9 %		1.9 %	2.1 %	1.5 %	1.3 %	15.9 %	
(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások	18.4 %	1.4 %	5.1 %	3.5 %	11.5 %		18.4 %	1.4 %	5.3 %	3.5 %	11.8 %	
(51) Beszerelési szolgáltatások (kivéve szoftverek)	7.0 %	14.4 %	19.2 %	5.2 %	5.6 %		10.6 %	14.4 %	19.2 %	5.1 %	5.5 %	
(55) Szállodaipari, éttermi és kiskereskedelmi szolgáltatások	5.0 %	10.7 %	7.7 %	12.7 %	11.1 %		5.4 %	10.8 %	7.8 %	13.0 %	11.1 %	
(60) Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás)	47.0 %	8.8 %	83.9 %	4.8 %	91.3 %		47.0 %	8.8 %	83.9 %	4.8 %	91.3 %	
(63) Szállítást támogató és kiegészítő szolgáltatások; utazási irodai szolgáltatások	13.3 %	26.7 %	20.8 %	16.0 %	19.0 %		13.3 %	26.7 %	20.8 %	16.0 %	19.0 %	
(64) Postai és távközlési szolgáltatások	15.3 %	56.4 %	26.5 %	48.7 %	12.8 %		14.9 %	55.7 %	26.2 %	48.3 %	11.9 %	
(65) Közművek, közhasznú szolgáltatások	59.5 %	53.4 %	43.4 %	16.1 %	32.2 %		62.2 %	53.4 %	43.4 %	15.8 %	31.4 %	
(66) Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások	9.6 %	8.2 %	9.5 %	10.5 %	8.6 %		9.6 %	8.2 %	9.6 %	10.4 %	8.5 %	
(70) Ingatlannal kapcsolatos szolgáltatások	-	1.1 %	40.8 %	3.5 %	7.1 %		-	5.6 %	40.8 %	3.5 %	9.4 %	
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	2.9 %	2.9 %	2.2 %	2.8 %	4.8 %		3.3 %	4.5 %	2.3 %	2.8 %	4.8 %	
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	2.4 %	3.7 %	3.2 %	1.4 %	4.0 %		4.2 %	4.8 %	4.3 %	1.6 %	5.4 %	
(73) Kutatási és fejlesztési szolgáltatások és kapcsolódó tanácsadói szolgáltatások	18.2 %	22.0 %	40.4 %	73.3 %	-		18.2 %	21.2 %	40.4 %	73.3 %	-	
(76) Közigazgatási, honvédelmi és társadalombiztosítási szolgáltatások	1.1 %	67.2 %	6.3 %	100.0 %	8.1 %		1.1 %	67.2 %	6.3 %	100.0 %	8.1 %	
(76) Olaj- és gáziparral kapcsolatos szolgáltatások	2.8 %	46.2 %	70.3 %	61.7 %	49.4 %		2.8 %	46.2 %	70.3 %	61.7 %	49.4 %	
(77) Mezőgazdasági, erdészeti, kertészeti, méhészeti és akvakultúrával kapcsolatos szolgáltatások	3.0 %	4.2 %	10.7 %	3.8 %	6.5 %		6.4 %	7.8 %	16.5 %	9.1 %	15.6 %	
(79) Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-feelvétel, nyomtatás és biztonság	11.5 %	15.7 %	8.8 %	8.9 %	14.7 %		17.6 %	30.8 %	35.5 %	33.3 %	42.7 %	
(80) Oktatási és képzési szolgáltatások	24.9 %	37.6 %	50.2 %	10.3 %	21.5 %		24.9 %	37.6 %	50.9 %	14.2 %	39.9 %	
(85) Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások	8.9 %	3.5 %	4.4 %	8.7 %	16.5 %		14.8 %	5.5 %	5.1 %	8.7 %	16.5 %	
(90) Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások	11.6 %	22.8 %	4.3 %	7.2 %	2.0							

Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások adatai is érdemi koncentráció-növekedést mutatna 2024. évben a 2023. évhez viszonyítva. Látható az is, hogy a teljes piaccal összevetve a koncentráció-emelkedés egyértelműen magasabb.

Az EU forrást tartalmazó eljárások részpiacán a következő termék-, illetve szolgáltatási főcsoportokban mutatható ki érdemi eltérés a cég- és cégcsoport szintjén kalkulált koncentrációs értékek között:

(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek

- 2023-ban cég szintjén mért HHI érték 12,4%-os, míg cégcsoport szinten ennek közel kétszerese, 23,2%, ami már érdemi koncentrációként értelmezhető.

(79) Üzleti szolgáltatások

Ebben a szolgáltatási főcsoportban valamennyi naptári évben magasabb a koncentráció cégcsoport szinten, mint a cégek szintjén. Például 2021-ben a teljes piaci részesedés 11,5% volt cégszinten, míg cégcsoport szinten elérte a 22,5%-ot – vagyis az utóbbi esetben a HHI értéke közel kétszeres és a koncentráció érdeminek tekinthető. A cégcsoport-szintű mutató ebben az esetben is feltár rejtett tulajdonosi koncentrációt.

(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások

2021-ben a cégcsoport szintű HHI (21,3%) kissé meghaladja a cég szintű értéket (19,9%), mindkét eset koncentrációként értelmezhető.

(80) Oktatási és képzési szolgáltatások

2023-ban a cégszintű érték 13,6%, a cégcsoport szinten mért pedig 26,1%, tehát a tulajdonosi kört vizsgálva közel kétszeres koncentrációs értéket kapunk, mely már koncentrált piacként értelmezhető.

A két tábla adatait összevetve egyes CPV főcsoportokban a teljes piac és az EU forrást tartalmazó eljárások piacának összevetése számos esetben figyelemre méltó. Ezek közé tartozik a **98-as CPV főcsoport (egyéb közösségi, szociális és személyi szolgáltatások)**, amely esetében a teljes piac HHI-értéke 65%-ra emelkedett. (EU forrást tartalmazó közbeszerzés azonban 2023-ban nem volt, de 2024-re 100%-ra emelkedett a HHI.) A **(22) Nyomtatott anyagok és kapcsolódó termékek CPV főcsoportban** a piaci koncentráció alacsony a teljes közbeszerzési piacon, azonban 2020-2022 között az EU forrást tartalmazó közbeszerzések koncentrációja kiemelkedően magas, 66% és 100% közötti volt. A **(85) Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások főcsoport** esetén szintén az EU-forrásból finanszírozott közbeszerzések folyamatai figyelemre méltó: a 2023-ban 7,5%-kal szemben 2024. évben 100%-ra nőtt a mutató, tehát egyszereplős piac alakult ki ebben a CPV főcsoportban. Ennek okai szintén további elemzést indokolnak.

A termék- és szolgáltatási főcsoportok koncentrációs mutatójának alakulása cég és cégcsoport szinten, az EU forrást tartalmazó közbeszerzések részpiacán (2020–2024.)													
HHI, szerződésösszeg - EU-forrást tartalmazó közbeszerzések													
CPV főcsoport	Cég szinten						Cégcsoport szinten						
	2020	2021	2022	2023	2024	Trend	2020	2021	2022	2023	2024	Trend	
(3) Növénytermesztési, állattenyésztési, halászati, erdészeti és kapcsolódó termékek	35.5 %	100.0 %	35.4 %	13.1 %	100.0 %		35.5 %	100.0 %	35.4 %	13.1 %	100.0 %		
(9) Kőolajtermékek, tüzelőanyagok, villamos energia és egyéb energiaforrások	24.3 %	62.8 %	100.0 %	-	-		24.3 %	62.8 %	100.0 %	-	-		
(14) Bányászat, alapfémek és kapcsolódó termékek	72.7 %	-	-	-	-		72.7 %	-	-	-	-		
(15) Élelmiszerek, italok, dohány és kapcsolódó termékek	8.9 %	25.2 %	13.6 %	-	100.0 %		8.5 %	23.8 %	12.7 %	-	100.0 %		
(16) Mezőgazdasági gépek	8.6 %	4.6 %	16.9 %	5.3 %	24.4 %		8.6 %	4.6 %	16.9 %	5.3 %	24.4 %		
(18) Ruházat, lábbeli, bőröndök és utazótáskák és kiegészítők	39.0 %	-	46.5 %	3.1 %	100.0 %		39.0 %	-	46.5 %	3.1 %	100.0 %		
(19) Bőr és textilszövetek, műanyag és gumi	43.7 %	34.9 %	100.0 %	-	-		43.7 %	34.9 %	100.0 %	-	-		
(22) Nyomtatott anyagok és kapcsolódó termékek	66.0 %	100.0 %	86.5 %	-	-		66.0 %	100.0 %	86.5 %	-	-		
(24) Vegyipari termékek	4.9 %	6.6 %	31.6 %	32.6 %	26.3 %		4.9 %	6.6 %	31.6 %	32.6 %	26.3 %		
(30) Irodai és számítástechnikai gépek, berendezések és kellékek, a bútortól és a szoftvercsomagok kivételével	2.1 %	2.0 %	8.5 %	1.8 %	11.5 %		2.3 %	2.3 %	8.8 %	2.1 %	11.4 %		
(31) Villamos gépek, készülékek, berendezések és fogóeszközök; világítás	38.1 %	35.5 %	22.5 %	25.5 %	85.9 %		38.1 %	35.5 %	22.5 %	25.5 %	85.9 %		
(32) Rádiós, televíziós, hírközlési, távközlési és kapcsolódó berendezések	4.2 %	1.8 %	1.1 %	0.9 %	12.0 %		4.2 %	2.0 %	1.6 %	1.3 %	12.1 %		
(33) Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek	2.7 %	11.2 %	5.0 %	12.4 %	11.3 %		2.7 %	11.2 %	5.0 %	23.2 %	11.3 %		
(34) Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek	18.0 %	5.4 %	10.0 %	6.6 %	9.0 %		18.0 %	5.4 %	10.8 %	6.6 %	9.0 %		
(35) Biztonsági, tűzoltó, rendőrségi és védelmi felszerelések	8.4 %	18.8 %	52.4 %	100.0 %	100.0 %		8.4 %	18.8 %	52.4 %	100.0 %	100.0 %		
(37) Hangszerek, sportfelszerelések, játékok, játékszerek, kézműves, művészeti anyagok és kiegészítők	8.3 %	8.0 %	8.9 %	16.0 %	9.4 %		8.3 %	8.0 %	8.9 %	16.0 %	9.4 %		
(38) Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)	7.1 %	3.5 %	3.1 %	5.7 %	29.7 %		7.1 %	3.5 %	3.1 %	5.7 %	29.8 %		
(39) Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek	13.5 %	5.2 %	5.5 %	3.0 %	4.0 %		14.3 %	7.3 %	8.0 %	3.0 %	4.0 %		
(41) Összegyűjtött és tisztított víz	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-		
(42) Ipari gépek	7.5 %	12.9 %	8.0 %	15.7 %	11.1 %		7.5 %	12.9 %	8.0 %	15.7 %	11.1 %		
(43) Bányászati, kőfejtő és építőipari gépek	20.1 %	28.8 %	11.1 %	5.4 %	100.0 %		20.1 %	28.8 %	11.1 %	5.4 %	100.0 %		
(44) Építkezési szerkezetek és anyagok; építkezési segédanyagok (elektromos berendezések kivételével)	39.4 %	15.6 %	20.0 %	18.4 %	18.0 %		39.4 %	15.6 %	20.0 %	18.4 %	18.0 %		
(45) Építési munkák	4.1 %	16.4 %	4.5 %	6.5 %	0.7 %		4.2 %	19.6 %	10.2 %	6.7 %	0.9 %		
(48) Szoftvercsomag és információs rendszerek	1.1 %	1.3 %	1.2 %	1.0 %	14.5 %		1.8 %	1.9 %	1.5 %	1.1 %	14.3 %		
(50) Javítási és karbantartási szolgáltatások	51.4 %	100.0 %	7.4 %	100.0 %	100.0 %		51.4 %	100.0 %	7.4 %	100.0 %	100.0 %		
(51) Beszerelési szolgáltatások (kivéve szoftverek)	-	100.0 %	10.8 %	-	8.0 %		-	100.0 %	10.8 %	-	8.0 %		
(55) Szállodaipari, éttermi és kiskereskedelmi szolgáltatások	-	96.3 %	-	85.0 %	98.0 %		-	96.3 %	-	85.0 %	98.0 %		
(60) Szállítási szolgáltatások (kivéve személyszállítás)	100.0 %	6.1 %	19.2 %	-	30.6 %		100.0 %	6.1 %	19.2 %	-	30.6 %		
(63) Szállítást támogató és kiegészítő szolgáltatások; utazási irodai szolgáltatások	43.6 %	1.2 %	100.0 %	100.0 %	-		43.6 %	1.2 %	100.0 %	100.0 %	-		
(64) Postai és távközlési szolgáltatások	39.7 %	100.0 %	100.0 %	68.8 %	100.0 %		39.7 %	100.0 %	100.0 %	68.8 %	100.0 %		
(65) Közművek, közhasznú szolgáltatások	100.0 %	14.7 %	-	-	100.0 %		100.0 %	14.7 %	-	-	100.0 %		
(66) Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások	100.0 %	5.5 %	100.0 %	0.0 %	6.2 %		100.0 %	5.5 %	100.0 %	0.0 %	6.2 %		
(70) Ingatlanl kapcsolatos szolgáltatások	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-		
(71) Építészeti, építési, mérnöki és vizsgálati szolgáltatások	12.7 %	19.9 %	3.6 %	3.0 %	3.0 %		12.7 %	21.3 %	3.6 %	3.1 %	3.0 %		
(72) IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás	4.4 %	6.0 %	4.5 %	2.0 %	6.2 %		4.3 %	6.0 %	4.8 %	2.1 %	6.6 %		
(73) Kutatási és fejlesztési szolgáltatások és kapcsolódó tanácsadói szolgáltatások	11.9 %	31.1 %	7.8 %	-	-		11.9 %	30.1 %	7.8 %	-	-		
(75) Közigazgatási, honvédelmi és társadalombiztosítási szolgáltatások	100.0 %	6.7 %	4.0 %	100.0 %	-		100.0 %	6.7 %	4.0 %	100.0 %	-		
(76) Olaj- és gáziparral kapcsolatos szolgáltatások	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-		
(77) Mezőgazdasági, erdészeti, kertészeti, méhészeti és akvakultúrával kapcsolatos szolgáltatások	46.2 %	50.1 %	22										

5.2 Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó gazdasági szereplők részletes adatai

A következő táblázatok kizárólag sikeres ajánlatot benyújtók – „mindig nyertesek” – 2023. évi legfőbb adatait (ajánlatszám, szerződésösszeg) mutatják be. Az eredményeket a teljes, illetve az EU forrásokat tartalmazó közbeszerzések piacára is bemutatjuk.

A táblázatból kiolvashatóan a kizárólagosan nyertesek magas ajánlat-száma nem feltétlenül jelent kiemelkedő szerződésösszeget. Mindemellett egy adott naptári évben a „kizárólagos nyertes” igen erős piaci pozíció. 2023-ban a teljes közbeszerzési piacon legtöbbször és kizárólagosan nyertes – a gyógyszerpiaci szektorban érdekelt – cég 20 szerződést kötött, de ezek szerződésösszeg-átlaga 1 millió forint alatti. 2024. évben az építési szektorban érdekelt (mint a tervezés támogatója) a legnagyobb számú, 22 szerződést kötött, kizárólagosan nyertes cég, átlagosan 2,6 millió forint-os összegben. Az Európai Uniós forrást tartalmazó közbeszerzések piacán a 2023-ban 11 volt a legmagasabb szerződésszám (építési szektor) 31,5 millió forintos átlagos összeggel, 2024-ben pedig 20 szerződés (1 millió forintos átlagos szerződésösszeg) a „(65) Közművek, közhasznú szolgálta-tások” szolgáltatási főcsoportban.

Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek, az ajánlatok száma szerinti sorrendben (2023–2024)

Teljes közbeszerzési piac										
	2023. év					2024. év				
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes	Vesztes	Nyertes	Törzsszám	Cégnév	Nyertes	Vesztes	Nyertes
			ajánlatok	ajánlatok	szerződések			ajánlatok	ajánlatok	szerződések
			száma	száma	összege			száma	száma	összege
			(db)	(db)	(m Ft)			(db)	(db)	(m Ft)
1	25963162	Magilab Kft.	20	0	14.6	22964456	IUtak Mérnökiroda Kft.	22	0	56.4
2	26257745	KIFÜ-KAR Zrt.	19	0	1,355.3	24916655	Green Therm Hungary Kft.	20	0	19.9
3	13927606	DMS One Szolgáltató és Tanácsadó Zrt.	14	0	587.7	12766769	Sysco-Lux Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	20	0	14.8
4	11399689	SZEMP Air Légiszolgáltató Kft	13	0	185.5	13739366	Signalterv Forgalomtechnika Kft.	12	0	203.5
5	11042291	RSZ-COOP LÉGISZOLGÁLTATÓ ÉS KERESKEDELMI KFT	12	0	59.5	11399689	SZEMP Air Légiszolgáltató Kft	12	0	69.0
6	11967376	PERFEKT MOTORFELÚJÍTÁS Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	11	0	1,153.4	11042291	RSZ-COOP LÉGISZOLGÁLTATÓ ÉS KERESKEDELMI KFT	12	0	69.0
7	13336011	Asseco Central Europe Magyarország Zrt.	11	0	752.6	353087049DE	SKS Knowledge Services GmbH	10	0	822.3
8	26967293	EBSCO GmbH	11	0	506.2	11522683	MANTEX Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	10	0	305.1
9	29171529	ZDP & PERS Kft.	11	0	97.9	58852033	Silimon István egyéni vállalkozó	10	0	98.0
10	23567818	Varian Medical Systems Hungary Kft.	10	0	1,618.0	11684057	SDA Informatika Zrt.	9	0	2,241.1
11	10322174	Mediso Medical Imaging Systems Kft	10	0	733.2	10884979	REWIn Magyarország Kft.	9	0	654.3
12	353087049DE	SKS Knowledge Services GmbH	9	0	738.8	24161879	DHS Hungary Kft.	9	0	500.6
13	12057944	OPC Szemészeti Termék Központ Kft.	9	0	59.6	12833711	BUDAPEST MOTORS Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	9	0	222.3
14	14609190	Z.E.H. Energetikai és Építőipari Kft.	8	0	1,206.9	13336011	Asseco Central Europe Magyarország Zrt.	8	0	990.2
15	25929588	ALBA ROUTE Kft.	8	0	399.7	12460748	REAL-DAT MŰSZAKI FEJLESZTŐ SZOLGÁLTATÓ, ÉS KERESKEDELMI Kft.	8	0	443.4
16	11014959	BIOKOM Pécsi Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft.	8	0	83.6	24765442	GeneTICA Kereskedelmi és Szolgálató Kft.	8	0	424.0
17	12432626	Kamin Group Kivitelező Kft.	8	0	126.0	29153970	Kultúr Brand Kft.	8	0	184.3
18	23723551	JNN Beruházó és Vagyonkezelő Kft.	8	0	32.9	12492352	B-Metal Vasúti Járműműszaki Gyártó, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	8	0	180.8
19	25924071	Geo Hőterm Kft.	7	0	577.3	11602943	BCL Kereskedelmi és Szolgáltató Kft	8	0	51.0
20	23943175	Geotermikus Szolgáltató Kft.	7	0	577.3	13752233	Allied Solutions CEE Kft.	7	0	2,193.6

Európai Unió s forrást tartalmazó közbeszerzések										
	2023. év					2024. év				
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes	Vesztes	Nyertes	Törzsszám	Cégnév	Nyertes	Vesztes	Nyertes
			ajánlatok	ajánlatok	szerződések			ajánlatok	ajánlatok	szerződések
			száma	száma	összege			száma	száma	összege
			(db)	(db)	(m Ft)			(db)	(db)	(m Ft)
1	11959506	Németh Térburkoló, Útépitő és Építőipari Kft.	11	0	346.7	24916655	Green Therm Hungary Kft.	20	0	19.9
2	14609190	Z.E.H. Energetikai és Építőipari Kft.	8	0	1,206.9	24925749	XENOVEA Szolgáltató Kft.	12	0	83.1
3	25929588	ALBA ROUTE Kft.	8	0	399.7	10244964	Austro-Lab kereskedelmi és szolgáltató kft.	7	0	197.6
4	10322174	Mediso Medical Imaging Systems Kft	7	0	464.1	25961706	Build Technic Hungary Kft.	6	0	278.0
5	24165866	SANOL Hungary Kereskedelmi és Környezetvédelmi Szolgáltató Kft.	7	0	58.0	13416278	Junior Vital Kft.	5	0	53.3
6	14839696	ICMM Kft.	7	0	41.7	23456141	CheBio Fejlesztő Kft.	5	0	31.4
7	27038321	ZsoMa Bau Hungária Kft	6	0	43.2	27938513	Green Water Technology Kft.	4	0	529.3
8	10568723	Sagemcom Magyarország Elektronikai Kft.	5	0	634.4	67067132	Joó Róbert Imre egyéni vállalkozó	4	0	219.0
9	10438372	Porsche Hungaria Kereskedelmi Kft.	5	0	210.3	43996168	Kecskeméti Katalin egyéni vállalkozó	4	0	145.3
10	11620839	AGRO SZIKA KFT	5	0	203.9	25044595	DFT-Hungária Oktatási, Tanácsadó és Kommunikációs Ügynökség Zrt.	4	0	102.3
11	12592964	DÉLVILL Dél-alföldi Villamos Hálózatszerelő és Kereskedelmi Kft.	5	0	93.3	11187354	Rédei Kertimag Vetőmagkereskedelmi Zrt.	4	0	10.6
12	25168738	Optimal Market Kft.	5	0	93.0	32229543	Max-I-Nova Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	4	0	10.2
13	23567818	Varian Medical Systems Hungary Kft.	4	0	744.6	27191284	BG Construkt Kft.	3	0	570.2
14	27938513	Green Water Technology Kft.	4	0	537.1	11475495	TATA VIA Tervező és Kivitelező Kft.	3	0	119.5
15	FR86689801686	Vinci Technologies S.A.	4	0	205.7	26679310	Feer-Trans Hungary Kft.	3	0	78.3
16	24942940	Vin-Tech Európa Kft.	4	0	205.7	24765442	GeneTICA Kereskedelmi és Szolgálató Kft.	3	0	69.1
17	24987192	KAVIT Általános Építőipari és Mérnöki Kft.	4	0	293.2	25189500	Labnet Hungary Kft.	3	0	20.4
18	11732222	M4 Flottakezelő Gépjármű-kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	4	0	212.2	10333655	VTK Innosystem Kft.	3	0	15.3
19	14809503	Mens Mentis Hungary Kft.	4	0	149.9	11800756	Fehérép Építőipari és Kereskedelmi Fővállalkozó Kft.	2	0	1,965.4
20	12923829	”OPIVIL” Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	4	0	37.4	12181911	HÁNC S Kereskedelmi, Szolgáltató és Termelő Kft.	2	0	1,676.3

A fenti táblázatban jól látható, hogy a kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó cégek legnagyobb szerződésállományok általában kevés szerződés eredményei. A teljes közbeszerzési piacon ehhez 2, illetve 4 szerződés volt szükséges 2023/2024. években (építési szektor, illetve szállítási szolgáltatások). Az EU forrást tartalmazó szolgáltatások piacán ehhez 1-1 szerződés is elegendő volt (pénzügyi szolgáltatások).

Mint az a táblázatban látható az elmúlt öt évben a teljes közbeszerzési piacon egy cég 61, kizárólag nyertes ajánlatot nyújtott be. (Ebből 60 esetben konzorciumban, 1 esetben pedig egyedül.) A „(90) Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások” szolgáltatási főcsoportban működő cég átlagos szerződésösszege 5,9 millió forint, a konzorciumon belüli arányos részesedést alapul véve. Az európai uniós forrást tartalmazó szerződések piacán legsikeresebb cég adatai megegyeznek a 2024. évnél megfigyeltekkel, ez esetben tehát az ötéves szerződésállomány kizárólag 2024. évben keletkezett.

Kizárólag nyertes ajánlatot benyújtó szervezetek, a nyertes szerződésösszeg szerinti sorrendben (2023–2024)

Teljes közbeszerzési piac										
	2023. év					2024. év				
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes	Vesztes	Nyertes	Törzsszám	Cégnév	Nyertes	Vesztes	Nyertes
			ajánlatok	ajánlatok	szerződések			ajánlatok	ajánlatok	szerződések
			száma	száma	összege			száma	száma	összege
			(db)	(db)	(m Ft)			(db)	(db)	(m Ft)
1	12543300	MVM CEEnergy Zrt.	1	0	70,000.0	11604213	ArrivaBus Kft.	4	0	356,917.8
2	25343007	BAYER CONSTRUCT Építőipari és Szolgáltató Zrt.	2	0	66,403.8	12543300	MVM CEEnergy Zrt.	1	0	70,000.0
3	14776355	Market Építő Zrt.	4	0	45,859.0	25707144	Educational Development Informatikai Zrt.	2	0	23,177.0
4	10688515	OBSERVER Budapest Médiafigyelő Kft.	2	0	22,323.0	25510410	Erzsébet Gyermek- és Ifjúsági Táborok Szolgáltató Kft.	1	0	20,948.8
5	14440791	MSD Pharma Hungary Kft.	4	0	17,223.4	25343007	BAYER CONSTRUCT Építőipari és Szolgáltató Zrt.	1	0	19,893.5
6	27094974	Századvég Konjunktúrakutató Zrt.	2	0	12,902.9	10011922	MBH Bank Nyrt.	2	0	14,823.2
7	10189377	GRÁNIT Bank Zrt.	1	0	12,821.6	10189377	GRÁNIT Bank Zrt.	1	0	11,823.2
8	10011922	MBH Bank Nyrt.	1	0	12,821.6	14620577	MLR Tech Üzemeltetési és Szolgáltató Kft.	1	0	10,305.9
9	11130967	Eatrend Arrabona Zrt.	1	0	10,060.5	22777375	ELMS Informatikai Zrt..	1	0	9,533.9
10	25395619	BM HEROS LEK Logisztikai Ellátó Központ Kft.	3	0	8,299.6	29037852	"NAGYMESTER ÉPÍTŐ" Kft.	1	0	6,744.8
11	12550753	MAVIR Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zrt.	2	0	7,610.9	14644335	E- Educatio Információtechnológia Zrt.	1	0	4,600.0
12	11147073	OPUS TIGÁZ Gázhálózati Zrt.	3	0	6,451.0	10234116	RAMICÓ Gázvezetéképítő és Szerelő Kft.	1	0	4,195.1
13	10655436	VAMAV Vasúti Berendezések Kft.	1	0	4,600.0	25578285	Menzamax Vendéglátó és Szolgáltató Kft.	1	0	4,126.5
14	14755617	GVSX Szolgáltató Kft.	4	0	4,416.7	10542925	OMV Hungária Ásványolaj Kft.	2	0	3,725.4
15	10941362	BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zrt.	2	0	4,189.1	12336757	MÁTRA PARTY Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.	2	0	3,115.9
16	22305004	"Pro-Team" Rehabilitációs Közhasznú Nonprofit Kft.	5	0	4,043.9	14025336	INTER TAN-KER Zrt.	3	0	2,971.7
17	25707144	Educational Development Informatikai Zrt.	2	0	3,889.4	NL807406545B01	BYD Europe B.V.	2	0	2,959.1
18	11224017	Kaposvári Önkormányzati Vagyonkezelő és Szolgáltató Zrt.	2	0	3,737.8	10920394	Porsche Finance Zártkörűen Működő Rt.	2	0	2,817.5
19	14515239	Porsche Inter Auto Hungaria Kft	4	0	3,692.2	11053727	BÉKÉS DRÉN Környezetvédelmi, Víz- és Mélyépítési Kft.	1	0	2,493.3
20	23921230	MEDYAG Kft.	1	0	3,342.8	13948337	Magyar Antidopping Csoport Kft.	1	0	2,400.0
Európai Uniós forrást tartalmazó közbeszerzések										
	2023. év					2024. év				
Sorrend	Törzsszám	Cégnév	Nyertes	Vesztes	Nyertes	Törzsszám	Cégnév	Nyertes	Vesztes	Nyertes
			ajánlatok	ajánlatok	szerződések			ajánlatok	ajánlatok	szerződések
			száma	száma	összege			száma	száma	összege
			(db)	(db)	(m Ft)			(db)	(db)	(m Ft)
1	10189377	GRÁNIT Bank Zrt.	1	0	12,821.6	10537914	OTP Bank Nyrt.	1	0	11,823.2
2	10011922	MBH Bank Nyrt.	1	0	12,821.6	10189377	GRÁNIT Bank Zrt.	1	0	11,823.2
3	25586907	MaxiContech Vállalkozási és Kereskedelmi Kft.	2	0	1,755.3	10011922	MBH Bank Nyrt.	1	0	11,823.2
4	14206728	Aditus Tanácsadó és Szolgáltató Zrt.	2	0	1,054.2	22777375	ELMS Informatikai Zrt..	1	0	9,533.9
5	24393786	Reghun Kft.	2	0	1,054.2	13044866	Unikorn-Épker Építőipari és Szolgáltató Kft.	1	0	5,554.8
6	13961149	Colas Alterra Építőipari Zrt.	1	0	2,638.8	10568723	Sagemcom Magyarország Elektronikai Kft.	1	0	4,094.5
7	23567818	Varian Medical Systems Hungary Kft.	4	0	744.6	11800756	Fehérép Építőipari és Kereskedelmi Fővállalkozó Kft.	2	0	1,965.4
8	CHE-105742500	Siemens Healthineers International AG	3	0	725.9	11053727	BÉKÉS DRÉN Környezetvédelmi, Víz- és Mélyépítési Kft.	1	0	2,493.3
9	13722009	Integrated Engineering Solutions Kft.	1	0	1,962.5	10456017	UNIQA Biztosító Zrt.	1	0	2,416.7
10	11223786	KVGY Kaposvári Villamossági Gyár Kft.	3	0	1,917.1	12181911	HÁNCSS Kereskedelmi, Szolgáltató és Termelő Kft.	2	0	1,676.3
11	11500607	KSK Mérnöki Vállalkozási Iroda Kft	1	0	372.5	13564010	THDG Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	1	0	1,452.8
12	10388466	HIDROKOMPLEX Mérnökszolgálati Kft.	1	0	372.5	32379758	MaxicontRail Vállalkozási és Kereskedelmi Kft.	1	0	1,432.5
13	13162175	Fototronic Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	2	0	1,292.9	26223593	Vergotek Zrt	1	0	667.3
14	14609190	Z.E.H. Energetikai és Építőipari Kft.	8	0	1,206.9	11454599	R-KORD Építőipari Kft.	1	0	667.3
15	10620386	3DHISTECH Fejlesztő Kft.	1	0	1,134.5	24652333	Perform Consulting Kereskedelmi Szolgáltató Kft.	1	0	612.5
16	14764189	Wood-Vill Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	1	0	549.7	13530947	Fürdőpark Vízgépészeti Innovációs Kereskedelmi és Szolgáltató Kft	1	0	539.5
17	26158794	MaxicontLine Vállalkozási és Kereskedelmi Kft.	1	0	978.5	11868806	HUN-BAU HOLDING Szolgáltató Kft.	1	0	788.2
18	22688873	ARRI Rental Deutschland GmbH Magyarországi Fióktelep	1	0	954.3	23809707	Electric Network Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	2	0	694.3
19	12015252	Sampo Consult kft	1	0	279.0	27191284	BG Construkt Kft.	3	0	570.2
20	24835648	SMB Pure Systems Kft.	1	0	755.0	10562318	Wolf-Farkas Építőipari és Szolgáltató Kft.	1	0	569.9

5.3 Nyertes–vesztes szervezetpárok részletes adatai

Az elmúlt két év nyertes–vesztes szerepköreinek kiemelkedő értékeit a következő táblázat mutatja be.

A teljes közbeszerzési piacon ugyanazon cégek legtöbb párhuzamos ajánlattételének, illetve nyertes/vesztes szerepkörének száma 2023. évben 63, 2024. évben pedig 44 volt, 77 milliárd, illetve 0,9 milliárd forintos szerződésállománnyal. A listavezető cégpár 2023-ban az energiaszektorhoz, 2024-ben pedig az élelmiszerforgalmazáshoz kapcsolódott. Az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzések részpiacán 25, illetve 28 volt a listavezető cégpárok legmagasabb szerződésszáma 2023., illetve 2024. években 2,7, illetve 1,7 milliárd forintos szerződésszeggel. A 2023. évi, illetve 2024. évi listavezető cégpár ebben a piaci szegmensben sem egyezik meg, de mindkét évben az építési szektorhoz kapcsolódnak.

A következő táblázat a nyertes–vesztes cégpárok 2020–2024. közötti ötéves időszak adatait mutatja be a párhuzamos ajánlatok száma szerint csökkenő sorrendben.

Nyertes-vesztes cégpárok párhuzamos ajánlattétele az eljárások száma szerinti sorrendben (2023-2024)										
Teljes közbeszerzési piac										
	2023. év					2024. év				
Sorrend	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésszég (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésszég (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)
1	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	63	76,970.7	365	MORTAK FRUIT Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	M és Társa Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	44	870.1	45
2	Colas Út Építőipari Zrt.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	44	5,917.1	78	STRABAG Általános Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	36	2,022.2	68
3	STRABAG Általános Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	39	1,416.0	76	BEST CLEAN BEST Kft.	ORINK HUNGARY Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	36	39.9	36
4	MORTAK FRUIT Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	M és Társa Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	38	993.0	40	KISS KERT 2006 Kertészeti, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	Ecogarden Kft.	31	138.7	53
5	“HOR” Kereskedelmi és Szolgáltató Zártkörű Részvénytársaság	Balázs-Diák Kft.	34	311.8	35	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	30	20,577.6	118
6	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Wolf Orvosi Műszereket Forgalmazó Szolgáltató Kereskedelmi Kft	34	145.2	77	VJD TRANS Kft.	SZÉP HÁZAK – 6. PILLÉR Kft.	28	1,678.5	55
7	STRABAG Általános Építő Kft.	Colas Út Építőipari Zrt.	33	1,096.4	76	STRABAG Általános Építő Kft.	Colas Út Építőipari Zrt.	28	1,671.0	68
8	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Lohmann & Rauscher Hungary Kft.	31	111.3	77	Colas Út Építőipari Zrt.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	25	6,733.6	43
9	Gulyás János és Társa Kft	VAN-HÚS Kft.	30	1,374.8	34	EUROMEDIC TRADING Szolgáltató Kft.	Johnson & Johnson Egészségügyi és Babaápolási Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	25	21.7	40
10	ETIAM Kft.	PC Trade Systems Informaticai Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	29	52.0	76	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	Wattler Kft.	23	2,368.1	118
11	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	HBS Medical Kft.	28	98.2	77	Gulyás János és Társa Kft	VAN-HÚS Kft.	23	1,429.0	35
12	STRABAG Általános Építő Kft.	VIA VOMITO Mélyépítő és Szolgáltató Kft	27	409.4	76	ETIAM Kft.	Bechtle direct Kft.	22	196.3	60
13	KORONA-HUMÁN Egészségügyi Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	INNOCONSUS Kft.	25	562.9	64	ORINK HUNGARY Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	I-COM IRODAELLÁTÁS Kereskedelmi Kft.	20	615.6	24
14	Premier G. Med Cardio Kft.	“MEDTECH” Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	25	414.7	58	VARIOMEDIC HUNGARY Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	EUROMEDIC TRADING Szolgáltató Kft.	20	24.5	24
15	STRABAG Általános Építő Kft.	Fischer Trade 2011 Kft.	25	263.0	76	EUROMEDIC TRADING Szolgáltató Kft.	SUTURA Képviseleti és Kereskedelmi Kft.	20	23.3	40
16	Colas Út Építőipari Zrt.	STRABAG Aszfalt Kft.	24	4,538.0	78	Green Therm Hungary Kft.	Sole Nostrum Energetikai Zrt.	20	19.9	20
17	SUTURA Képviseleti és Kereskedelmi Kft.	“MEDTECH” Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	24	506.9	58	Green Therm Hungary Kft.	PV Napenergia Szolgáltató és Kivitelező Kft.	20	19.9	20
18	Medimetál Gyógyászati Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	Sanatmetal Ortopédiai és Traumatológiai Eszközöket Gyártó Kft.	24	103.9	40	Green Therm Hungary Kft.	Pannonwatt Energetikai Megoldások Zrt.	20	19.9	20
19	AVA-MED HUNGARY Kft.	UJÁN “2000 Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	24	67.5	40	TZMO Hungary Kft.	Inco-Med Kft.	19	485.6	24
20	PROFIL-COPY 2002 Irodatechnikai Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	I-COM IRODAELLÁTÁS Kereskedelmi Kft.	23	799.5	36	Medicontur Orvostechnikai Kft.	NeovisusPlus Kft	19	393.1	54
Európai Uniós forrást tartalmazó közbeszerzések										
	2023. év					2024. év				
Sorrend	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésszég (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésszég (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszám (db)
1	Colas Út Építőipari Zrt.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	25	2,705.5	39	VJD TRANS Kft.	SZÉP HÁZAK – 6. PILLÉR Kft.	28	1,678.5	55
2	KORONA-HUMÁN Egészségügyi Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	INNOCONSUS Kft.	25	562.9	62	Green Therm Hungary Kft.	Sole Nostrum Energetikai Zrt.	20	19.9	20
3	“HOR” Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	Balázs-Diák Kft.	22	186.7	22	Green Therm Hungary Kft.	Pannonwatt Energetikai Megoldások Zrt.	20	19.9	20
4	Colas Út Építőipari Zrt.	Stravaco Építőipari Kft.	17	2,028.8	39	Green Therm Hungary Kft.	PV Napenergia Szolgáltató és Kivitelező Kft.	20	19.9	20
5	Colas Út Építőipari Zrt.	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zrt.	17	1,749.4	39	STRABAG Általános Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	19	1,151.6	25
6	Colas Út Építőipari Zrt.	STRABAG Általános Építő Kft.	15	1,455.0	39	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	TÖMB 2002 Szolgáltató Kft.	18	1,137.5	31
7	Épít-Takarít 2004 Bt.	Bőjtös-Bau Kft.	14	322.1	22	STRABAG Általános Építő Kft.	Colas Út Építőipari Zrt.	14	1,021.1	25
8	STRABAG Építő Kft.	Colas Út Építőipari Zrt.	13	1,368.3	30	VJD TRANS Kft.	SZAES Ügynöki, Kereskedelmi és Szolgáltató Betéti Társaság	14	892.5	55
9	STRABAG Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	13	1,055.1	30	“HOR” Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	Balázs-Diák Kft.	14	120.4	15
10	KORONA-HUMÁN Egészségügyi Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	Clear Body Kft	13	202.4	62	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	SZAES Ügynöki, Kereskedelmi és Szolgáltató Betéti Társaság	13	596.1	31
11	Libranorum Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	VATNER Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	13	110.1	16	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zrt.	12	1,071.2	31
12	Balázs-Diák Kft.	KOLONEL-FA Kereskedelmi és Szolgáltató Betéti Társaság	13	60.5	54	KÁLLÓ-ROAD Útépítő Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	Nyír-Építő Építőipari Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	12	512.3	18
13	Révíz Kft	TÖMB 2002 Szolgáltató Kft.	12	981.2	15	XENOVEA Szolgáltató Kft.	Novogene (UK) Company Limited	12	83.1	12
14	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	ROAD FOR YOU Útépítő és Szállítási Kft.	12	341.1	33	VJD TRANS Kft.	KORONA-HUMÁN Egészségügyi Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	11	723.5	55
15	Balázs-Diák Kft.	CPM Mobilier Kft.	12	79.6	54	VJD TRANS Kft.	Petrucz Transz Szolgáltató Kft.	11	553.9	55
16	TaktiMed Egészségügyi, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	Mediversum Kft	11	347.8	39	SWIETELSKY Magyarország Kft.	STRABAG Általános Építő Kft.	11	493.0	18
17	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	KÁLLÓ-ROAD Útépítő Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	11	240.6	33	TÖMB 2002 Szolgáltató Kft.	KELET-ÚT Építőipari, Beruházó és Szállítmányozó Kft.	10	3,911.6	46
18	Almus Pater Tanszkoz- és Intézményellátó Zrt.	Balázs-Diák Kft.	11	52.8	26	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	Nyír-Építő Építőipari Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	10	652.5	31
19	H-Copex Irodatechnika Kft.	Garzon Novum Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	11	36.9	12	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	DUBA-SPED Kft	10	496.3	31
20	H-Copex Irodatechnika Kft.	FS Bútor Kft.	11	36.9	12	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	LASPED Kereskedelmi, Építőipari és Szolgáltató Kft.	10	254.0	31

A táblázat adatai szerint a 2020–2024-es időszakban volt olyan nyertes-vesztes cégpár, amely a teljes közbeszerzési piacon (energiaszektor) összesen 341 szerződés megkötésére adott be párhuzamos ajánlatot. Ebben az esetben a kapcsolódó szerződések összértéke 201,6 milliárd forint volt. A szerződésszám szerinti sorrend 3., illetve 4. helyén élelmiszeripari, illetve egészségügyi érdekeltségű cégek találhatók.

Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások piacán a legmagasabb – nyertes-vesztes kimenetelű – párhuzamosajánlat-szám 52 volt a 2020–2024-es években. Ebben az esetben a szerződések összértéke 5,5 milliárd forint. A legtöbb párhuzamos ajánlatot benyújtott cégpár az építési szektorban érdekelt, míg a sorrendben második (45 párhuzamos ajánlat, 0,15 milliárd forintos szerződésösszeg) pedig a tanszerforgalmazásban.

Nem tömeges, de létező és figyelemreméltó esemény, amikor a nyertes-vesztes páros fordított szerepköre is számottevő. Tehát a szervezet-pár mindkét tagja a nyertes pozícióban érdemi szerződésállománnyal rendelkezik, és ugyancsak számottevő a másik szervezet – nyertes pozíció esetén vesztes, vesztes pozíció esetén nyertes szerepkörben – párhuzamos ajánlattétele. Ezen esetekben a két szervezet együttesen érdemi piaci részesedéssel rendelkezhet.

Éves szinten mindkét szerepkörben érdemi szinten (számításainkban a nyertes és a vesztes szerepkört illetően is legalább 7 szerződés) megjelenő cégpár igen kevés. Ezért az elmúlt ötéves időszak együttes adatait mutatjuk be a következő táblázatban.

Nyertes–vesztes cégpárok párhuzamos ajánlattétele az eljárások száma szerinti sorrendben, a 2020–2024. években együttesen

Teljes közbeszerzési piac					
	2020–2024. között összesen				
Sorrend	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszáma (db)
1	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	341	201,563.0	968.0
2	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	ELMŰ-ÉMÁSZ Energiakereskedő Kft.	210	40,031.7	968.0
3	MORTAK FRUIT Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	M és Társa Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	187	3,959.7	213.0
4	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Wolf Orvosi Műszereket Forgalmazó Szolgáltató Kereskedelmi Kft	154	526.3	462.0
5	Colas Út Építőipari Zrt.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	126	23,667.5	276.0
6	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	TZMO Hungary Kft.	119	293.9	462.0
7	ETIAM Kft.	PC Trade Systems Informatikai Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	118	521.4	312.0
8	Premier G. Med Cardio Kft.	"MEDTECH" Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	114	1,206.0	312.0
9	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Eastimpex DL Kereskedelmi és Szaktanácsadó Kft.	114	226.6	462.0
10	STAPLECARE Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	Johnson & Johnson Egészségügyi és Babaápolási Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft	108	304.5	154.0
11	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	ALTEO Energiakereskedő Zrt.	105	12,304.9	968.0
12	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	JAS Budapest Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	99	26,313.9	968.0
13	ETIAM Kft.	Alienline Kft.	97	427.3	312.0
14	Medimetál Gyógyászati Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	Sanatmetal Ortopédiai és Traumatológiai Eszközöket Gyártó Kft.	97	255.7	154.0
15	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	Wattler Kft.	88	8,593.8	968.0
16	STRABAG Általános Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	84	4,279.3	252.0
17	Novomed Kereskedelmi Kft.	"MEDTECH" Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	83	1,070.7	241.0
18	SUTURA Képviseleti és Kereskedelmi Kft.	"MEDTECH" Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	81	614.6	288.0
19	Wolf Orvosi Műszereket Forgalmazó Szolgáltató Kereskedelmi Kft	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	79	300.1	140.0
20	ETIAM Kft.	Infopolis Kft.	78	698.5	312.0
Európai Uniós forrást tartalmazó közbeszerzések					
	2020–2024. között összesen				
Sorrend	Nyertes cég neve	Vesztes cég neve	Párhuzamos ajánlatok száma (db)	Párhuzamos ajánlattételhez kapcsolódó szerződésösszeg (m Ft)	Nyertes cég összes ajánlatszáma (db)
1	Colas Út Építőipari Zrt.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	52	5,533.8	115.0
2	Almus Pater Taneszköz- és Intézményellátó Zrt.	Balázs-Diák Kft.	45	148.8	78.0
3	ETIAM Kft.	PC Trade Systems Informatikai Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	43	184.7	88.0
4	"HOR" Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	Balázs-Diák Kft.	42	356.6	54.0
5	STRABAG Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	38	51,856.0	100.0
6	Z.E.H. Energetikai és Építőipari Kft.	Megújuló Energia és Hulladékhasznosító Kft.	36	4,385.6	43.0
7	VWR International Kft.	RK Tech Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	35	511.8	91.0
8	Balázs-Diák Kft.	QUANTUM Kft.	34	179.2	214.0
9	VAJDA MÉLYÉPÍTŐ Kft.	TÖMB 2002 Szolgáltató Kft.	33	2,313.7	73.0
10	ETIAM Kft.	PROCOMP Számítástechnikai és Elektronikai Kft.	32	97.6	88.0
11	STRABAG Általános Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	31	2,208.8	79.0
12	RailCert Hungary Kft.	BME ITS Közlekedési- és Járműrendszerek Nonprofit Zrt.	30	5,799.9	32.0
13	ETIAM Kft.	Infopolis Kft.	30	104.2	88.0
14	ETIAM Kft.	Alienline Kft.	30	80.5	88.0
15	VJD TRANS Kft.	SZÉP HÁZAK – 6. PILLÉR Kft.	28	1,678.5	60.0
16	STRABAG Építő Kft.	Colas Út Építőipari Zrt.	27	4,220.5	100.0
17	Colas Út Építőipari Zrt.	STRABAG Általános Építő Kft.	26	3,594.0	115.0
18	Balázs-Diák Kft.	CPM Mobilier Kft.	26	151.1	214.0
19	KORONA-HUMÁN Egészségügyi Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	INNOCONSYS Kft.	25	562.9	93.0
20	Balázs-Diák Kft.	"HOR" Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	25	222.9	214.0

A táblázat eredményeiben feltűnő a hasonlóság a nyertes-vesztes párok 2020–2024. közötti, csökkenő szerződésszám szerint közölt adataival. A teljes közbeszerzési piacon az első 18 nyertes-vesztes cégpár sorrendje változatlan, ami azt jelenti, hogy esetükben a fordított szerepkör is érdemi jelentőségű. Az európai uniós forrást tartalmazó közbeszerzési eljárások részpiacán az első 4 cégpár sorrendje egyezik meg.

Ugyanazon cégpárok nyertes–vesztes és vesztes–nyertes eredményű párhuzamos ajánlattételeinek száma, szerződésösszege, 2020–2024. években együttesen

Sorrend a CÉG1 nyertesszerződés-száma szerint	Teljes közbeszerzési piacon					
	CÉG1		CÉG2		CÉG1–nyertes és CÉG2–vesztes szerződések	
					száma	összege (m Ft)
1	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	341	201,563.0	58	26,728.0
2	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	ELMŰ-ÉMÁSZ Energiakereskedő Kft.	210	40,031.7	64	46,492.9
3	MORTAK FRUIT Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	M és Társa Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	187	3,959.7	63	2,032.5
4	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Wolf Orvosi Műszereket Forgalmazó Szolgáltató Kereskedelmi Kft	154	526.3	79	300.1
5	Colas Út Építőipari Zrt.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	126	23,667.5	46	5,771.1
6	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	TZMO Hungary Kft.	119	293.9	39	583.1
7	ETIAM Kft.	PC Trade Systems Informatikai Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	118	521.4	29	106.4
8	Premier G. Med Cardio Kft.	”MEDTECH” Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	114	1,206.0	25	148.2
9	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Eastimpex DL Kereskedelmi és Szaktanácsadó Kft.	114	226.6	39	24.0
10	STAPLECARE Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	Johnson & Johnson Egészségügyi és Babaápolási Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	108	304.5	29	113.6
11	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	ALTEO Energiakereskedő Zrt.	105	12,304.9	37	6,988.3
12	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	JAS Budapest Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	99	26,313.9	10	1,969.3
13	ETIAM Kft.	Alienline Kft.	97	427.3	21	38.4
14	Medimetál Gyógyászati Termékeket Gyártó és Forgalmazó Kft.	Sanatmetal Ortopédiai és Traumatológiai Eszközöket Gyártó Kft.	97	255.7	36	118.6
15	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	Wattler Kft.	88	8,593.8	12	334.4
16	STRABAG Általános Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	84	4,279.3	33	2,875.7
17	Novomed Kereskedelmi Kft.	”MEDTECH” Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	83	1,070.7	23	62.1
18	SUTURA Képviseleti és Kereskedelmi Kft.	”MEDTECH” Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	81	614.6	9	42.7
19	ETIAM Kft.	Infopolis Kft.	78	698.5	37	366.8
20	Audax Renewables Kft.	MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.	77	21,942.6	72	29,786.3
21	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Lohmann & Rauscher Hungary Kft.	74	185.9	17	124.0
22	STRABAG Általános Építő Kft.	Colas Út Építőipari Zrt.	72	3,842.1	50	18,828.8
23	Colas Út Építőipari Zrt.	STRABAG Aszfalt Kft.	71	8,919.5	41	6,428.4
24	HARTMANN-RICO Hungaria Kft.	Mölnlycke Health Care Kft.	71	248.6	52	173.7
25	Audax Renewables Kft.	ELMŰ-ÉMÁSZ Energiakereskedő Kft.	70	13,162.3	16	3,262.1
Sorrend a CÉG1 nyertesszerződés-száma szerint	EU forrást tartalmazó eljárások közbeszerzési piacán					
	CÉG1		CÉG2		CÉG1–nyertes és CÉG2–vesztes szerződések	
					száma	összege (m Ft)
1	Colas Út Építőipari Zrt.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	52	5,533.8	10	562.5
2	Almus Pater Taneszköz- és Intézményellátó Zrt.	Balázs-Diák Kft.	45	148.8	25	154.8
3	ETIAM Kft.	PC Trade Systems Informatikai Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	43	184.7	8	18.7
4	”HOR” Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	Balázs-Diák Kft.	42	356.6	25	222.9
5	VWR International Kft.	RK Tech Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	35	511.8	18	260.3
6	Balázs-Diák Kft.	QUANTUM Kft.	34	179.2	24	67.8
7	STRABAG Általános Építő Kft.	SWIETELSKY Magyarország Kft.	31	2,208.8	14	780.7
8	ETIAM Kft.	Infopolis Kft.	30	104.2	14	101.1
9	STRABAG Építő Kft.	Colas Út Építőipari Zrt.	27	4,220.5	19	3,385.2
10	Colas Út Építőipari Zrt.	STRABAG Általános Építő Kft.	26	3,594.0	24	1,617.8
11	Balázs-Diák Kft.	CPM Mobilier Kft.	26	151.1	7	69.8
12	VWR International Kft.	BioTech Hungary Kereskedelmi, Szolgáltató és Tanácsadó Kft.	23	403.9	10	69.8
13	Kiss-Iskolabútor Kft.	Almus Pater Taneszköz- és Intézményellátó Zrt.	22	194.0	8	223.4
14	Kiss-Iskolabútor Kft.	Alex Fém-bútor és Iskolabútor Gyártó és Forgalmazó Kft	22	136.7	12	125.7
15	TÖMB 2002 Szolgáltató Kft.	KE-Víz 21 Építőipari Zrt.	21	8,734.7	9	7,781.9
16	Syntax Consult Szolgáltató Kft	Brand 2001 Kft	20	729.3	7	446.0
17	AQUA-TERRA LAB Kémiai Kereskedelmi Gyártó és Szolgáltató Kft.	RK Tech Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	20	49.5	8	13.7
18	RailCert Hungary Kft.	KTI Magyar Közlekedéstudományi és Logisztikai Intézet Nonprofit Kft.	19	4,450.3	7	145.3
19	RK Tech Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	BioTech Hungary Kereskedelmi, Szolgáltató és Tanácsadó Kft.	18	243.8	11	67.5
20	AQUA-TERRA LAB Kémiai Kereskedelmi Gyártó és Szolgáltató Kft.	VWR International Kft.	17	47.6	13	79.1
21	SPIE Hungaria Kft.	Forest-VIII Villamosipari és Energetikai Létesítményeket Tervező és Kivitelező Kft.	16	7,421.4	11	3,834.7
22	STRABAG Generálépítő Kft.	Colas Út Építőipari Zrt.	16	3,215.6	9	411.5
23	FUTIZO Kft.	TÖMB 2002 Szolgáltató Kft.	15	2,099.7	10	1,165.7
24	UTIBER Közúti Beruházó Kft	Mecsek Mérnökiroda Kft.	15	1,360.5	10	45.3
25	Focus Audit and Advisory Könyvvizsgáló és Tanácsadó Kft.	H K ADÓCONTROLL Könyvelő és Könyvvizsgáló Kft.	15	44.1	12	16.5

5.4 Ajánlatkérők és nyertesek részletes koncentrációs adatai

Az ajánlatkérő–nyertes szervezetpárok 2023. és 2024. évi kiugró értékeit mutatják be a következő táblázatok, ezúttal is a teljes közbeszerzési piacra, valamint ennek EU forrást tartalmazó részére elkülönítve.

A táblázatból látható, hogy a teljes közbeszerzési piacon 2023., illetve 2024. évben két azonos cég, illetve az adatbázisban ajánlatkérőként feltüntetett központi beszerző szervezet áll az első két helyen. Az ajánlatkérő–nyertes szervezetpárokhoz kapcsolódó legmagasabb szerződésszám 2023. évben 123 (39,1 milliárd forintos szerződésösszeggel), 2024-ben pedig 141 (79,7 milliárd forint). Az európai uniós forrást tartalmazó eljárások részpiacán a 2023. évi legmagasabb szerződészám, illetve összesített szerződésösszeg 99/12,3 milliárd forint, 2024. évben pedig 49/61,3 milliárd forint.

A táblázat mind a teljes közbeszerzési piacon, mind pedig az EU forrást tartalmazó eljárások részpiacán számos esetben kiemelkedően magas – nem egy esetben 100 %-os – kitettséget mutat. Ezekben az esetekben nemcsak a szerződészámok kiugrók, hanem ezek lényegében egy ajánlatkérőhöz – illetve jelen esetben sokszor központi beszerző szervezethez – kapcsolódnak. Tehát a feltüntetett cég nyertes pályázatainak döntő részét ugyanazon ajánlatkérő indította.

Az ajánlatkérő–nyertes szervezetpárok kiemelkedő értékeit az elmúlt 5 évre összesítve, szerződészám szerint csökkenő sorrendben is bemutatjuk.

Ajánlatkérő–nyertes szervezetpárok a közbeszerzési eljárásokban, a szerződések száma szerinti sorrendben, 2023. és 2024. években

Teljes közbeszerzési piacon									
Sorrend	2023. év					2024. év			
	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések száma	összege (m Ft)	Nyertes cég szerződés-száma	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések száma	Nyertes cég szerződés-száma
1	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	123	39,135.4	124	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	141	79,739.9
2	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	LOUNGE DESIGN Szolgáltató Kft.	116	32,351.4	117	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	LOUNGE DESIGN Szolgáltató Kft.	135	67,219.9
3	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	110	13,018.7	146	Magyar Nemzeti Múzeum	Salisbury Régészeti Kft.	104	1,759.6
4	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Delta Systems Kft.	96	5,807.3	120	MVM Paksi Atomerőmű Zrt.	Messer Hungarogáz Ipari Gázgyártó és Forgalmazó Kft.	104	176.7
5	Magyar Földgáztároló Zrt.	VABEKO Műszaki Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	89	6,782.1	90	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Lounge Event Kft.	97	75,419.5
6	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	IMG Solution Zrt.	80	11,081.8	96	Magyar Földgáztároló Zrt.	VABEKO Műszaki Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	96	8,083.6
7	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	TIGRA Computer – és Irodatechnikai Kft.	78	7,778.1	90	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	p2m Consulting Szolgáltató és Tanácsadó Kft.	77	4,766.4
8	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	4iG Nyrt.	74	6,285.9	100	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	p2m Informatika Szolgáltató Kft.	77	4,766.4
9	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Lounge Event Kft.	73	26,036.5	73	Budapesti Közlekedési Zrt.	BUDAKER Kereskedelmi Gyártó és Szolgáltató Kft.	66	1,368.0
10	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Visual Europe Zrt.	73	26,036.5	73	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	57	64,369.1
11	NHKV Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt.	Holcim Magyarország Kft.	73	349.1	73	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	KISS KERT 2006 Kertészeti, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	51	422.5
12	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	NÁDOR Rendszerház Irodaautomatizálási Kft.	67	4,790.0	93	Károli Gáspár Református Egyetem	L'Harmattan Könyvkiadó és Terjesztő Kft.	50	19.7
13	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	p2m Consulting Szolgáltató és Tanácsadó Kft.	67	1,815.9	67	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	IMG Solution Zrt.	46	64,674.2
14	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	p2m Informatika Szolgáltató Kft.	67	1,815.9	67	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Visual Europe Zrt.	46	16,147.9
15	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	ATOS Magyarország Kft.	66	6,732.8	69	Budapesti Közlekedési Zrt.	Gilux Hungary Kft.	46	192.5
16	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Invitech ICT Services Kft.	65	4,188.6	91	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Delta Systems Kft.	42	64,962.7
17	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	TRACO Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	63	5,256.4	71	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	4iG Nyrt.	39	73,282.9
18	MVM Paksi Atomerőmű Zrt.	Messer Hungarogáz Ipari Gázgyártó és Forgalmazó Kft.	62	93.3	68	Magyar Földgáztároló Zrt.	Mélyfúrási Információ Szolgáltató Kft.	36	500.1
19	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	WSH Számítástechnikai, Oktató és Szolgáltató Kft.	60	5,855.0	73	Berettyóújfalui Tankerületi Központ	BEST CLEAN BEST Kft.	36	39.9
20	NHKV Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt.	Duna-Dráva Cement Kft.	59	607.7	59	Berettyóújfalui Tankerületi Központ	TÖMB 2002 Szolgáltató Kft.	34	869.1
Európai Unió's forrást tartalmazó közbeszerzések piacán									
Sorrend	2023. év					2024. év			
	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések száma	összege (m Ft)	Nyertes cég szerződés-száma	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések száma	Nyertes cég szerződés-száma
1	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	99	12339.4	106	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	49	61324.9
2	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Delta Systems Kft.	88	5505.6	96	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	4iG Nyrt.	35	66350.5
3	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	TIGRA Computer – és Irodatechnikai Kft.	70	6347.0	75	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	IMG Solution Zrt.	35	62916.1
4	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	4iG Nyrt.	68	5458.6	69	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Delta Systems Kft.	29	61572.8
5	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	NÁDOR Rendszerház Irodaautomatizálási Kft.	65	4752.9	69	Magyar Máltai Szeretetszolgálat Alapítvány	Green Therm Hungary Kft.	20	19.9
6	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Invitech ICT Services Kft.	65	4188.6	73	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	ATOS Magyarország Kft.	19	57574.3
7	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	IMG Solution Zrt.	64	6069.0	66	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	NÁDOR Rendszerház Irodaautomatizálási Kft.	17	1456.7
8	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	TRACO Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	60	5210.8	60	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Sysman Informatikai Zrt.	15	13272.2
9	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	WSH Számítástechnikai, Oktató és Szolgáltató Kft.	59	5835.2	61	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	TIGRA Computer – és Irodatechnikai Kft.	13	6552.3
10	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Areus Infokommunikációs Zrt.	56	4480.0	56	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	WSH Számítástechnikai, Oktató és Szolgáltató Kft.	12	2621.3
11	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	NETvisor Informatikai és Kommunikációs Zrt.	55	4708.0	55	Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem	Xenovea Szolgáltató Kft.	12	83.1
12	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	ATOS Magyarország Kft.	52	4822.1	52	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	SMP Solutions Zrt.	11	5076.8
13	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	M & S Informatikai Zrt.	52	2647.3	55	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	99999 Informatika Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	10	2035.7
14	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Sysman Informatikai Zrt.	51	3083.5	57	Magyar Máltai Szeretetszolgálat Alapítvány	Jánosik és Társai Ipari, Szolgáltató és Karbantartó Kft.	10	681.2
15	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	99999 Informatika Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	50	2260.9	51	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	EURO ONE Számítástechnikai Zrt.	9	17863.8
16	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Inter-Computer-Informatika Számítástechnikai és Kereskedelmi Zrt.	49	4258.6	49	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Inter-Computer-Informatika Számítástechnikai és Kereskedelmi Zrt.	9	3282.0
17	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	SCI-Hálózat Távközlési és Hálózatintegrációs Zrt.	47	3328.7	49	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Kontron Partner Kft.	9	2441.6
18	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Szinva Net Informatikai Zrt.	46	6521.3	47	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	R+R Periféria Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	9	579.5
19	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	SzámHEAD Számítástechnikai és Szolgáltató Kft.	46	4704.2	46	Sarkad Város Önkormányzata	DBD-Bau Kft.	9	131.2
20	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	ALOHA Informatika Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	46	2170.1	47	Sarkad Város Önkormányzata	INNOCONSYS Kft.	9	131.2

A szerződésszám szerinti sorrendet bemutató táblázatban a teljes közbeszerzési piac két listavezetője – érthetően – megegyezik a 2023. és 2024. évek első két helyezettjével. A legnagyobb szerződésszám 873, az ehhez kapcsolódó szerződésösszeg 337,4 milliárd forint. A részben, vagy egészben európai uniós forrást tartalmazó eljárások részpiaacán a legnagyobb szerződésszám 226, amelyhez 84,2 milliárd forint-s szerződésállomány tartozik. A kitettségi adatok – a táblázatból jól láthatóan – ötéves időszakot figyelembe véve is kiemelkedően magasak. Ezek esetében tehát a felsorolásban szereplő szervezetek öt-éves időszakban megnyert tenderei döntően egy ajánlatérő által kiírt szerződésekhez kapcsolódnak.

Ajánlatkérő–nyertes szervezetpárok a közbeszerzési eljárásokban, a szerződéseik száma szerinti sorrendben (2020–2024. években együttesen)					
Teljes közbeszerzési piacon					
Sorrend	2020–2024. év				
	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések száma	összege (m Ft)	Nyertes cég szerződés-száma
1	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	New Land Media Reklám, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.	873	337,465.1	882
2	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	LOUNGE DESIGN Szolgáltató Kft.	826	256,328.9	832
3	Győr Megyei Jogú Város Útkezelő Szervezete	STRABAG Általános Építő Kft.	491	3,685.0	889
4	Győr Megyei Jogú Város Útkezelő Szervezete	KIFÜ–KAR Zrt.	488	1,706.1	563
5	Magyar Földgáztároló Zrt.	VABEKO Műszaki Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	404	28,878.9	441
6	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	p2m Consulting Szolgáltató és Tanácsadó Kft.	403	11,786.8	403
7	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	p2m Informatika Szolgáltató Kft.	403	11,786.8	403
8	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	RODEN Mérnöki Iroda Kft.	253	3,069.8	299
9	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	246	87,983.0	483
10	Győr Megyei Jogú Város Útkezelő Szervezete	VILL–KORR HUNGÁRIA Villamosipari Kft.	232	919.5	252
11	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	Colas Út Építőipari Zrt.	229	55,507.2	416
12	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Delta Systems Kft.	227	80,194.1	321
13	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Lounge Event Kft.	221	121,732.7	221
14	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	STRABAG Általános Építő Kft.	212	48,117.5	889
15	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	Visual Europe Zrt.	211	85,788.1	211
16	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	”SOLTÚT” Útépítő, Fenntartó és Kereskedelmi Kft.	206	79,859.5	241
17	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	BOKÚT–TERV Mérnöki és Vállalkozó Kft.	203	2,806.3	210
18	Nemzeti Kommunikációs Hivatal	4iG Távközlési Holding Zrt.	182	112,488.9	191
19	ALFÖLDVÍZ Zrt.	Allied Water Solutions CEE Kereskedelmi, Szolgáltató és Tanácsadó Kft.	175	168.7	180
20	Magyar Nemzeti Múzeum	Salisbury Régészeti Kft.	170	3,092.3	205
Európai Unió forrást tartalmazó közbeszerzések piaacán					
Sorrend	2020–2024. év				
	Ajánlatkérő szervezet	Nyertes szervezet	Szerződések száma	összege (m Ft)	Nyertes cég szerződés-száma
1	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Telekom Rendszerintegráció Zrt.	226	84,228.7	256
2	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Delta Systems Kft.	204	76,397.5	237
3	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	4iG Nyrt.	156	79,616.8	182
4	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	TIGRA Computer – és Irodatechnikai Kft.	146	17,995.8	158
5	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	WSH Számítástechnikai, Oktató és Szolgáltató Kft.	145	21,006.0	152
6	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	NÁDOR Rendszerház Irodaautomatizálási Kft.	145	10,167.3	166
7	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Invitech ICT Services Kft.	130	10,948.1	141
8	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Sysman Informatikai Zrt.	124	22,296.4	139
9	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	IMG Solution Zrt.	122	72,349.4	129
10	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	BOKÚT–TERV Mérnöki és Vállalkozó Kft.	121	1,745.8	122
11	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	RODEN Mérnöki Iroda Kft.	121	1,745.8	127
12	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	EURO ONE Számítástechnikai Zrt.	118	27,386.2	131
13	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	NETvisor Informatikai és Kommunikációs Zrt.	118	8,370.6	124
14	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Szinva Net Informatikai Zrt.	110	14,326.8	119
15	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	TRACO Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	110	11,422.3	113
16	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	99999 Informatika Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	108	7,625.1	109
17	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	ATOS Magyarország Kft.	107	65,115.2	109
18	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Areus Infokommunikációs Zrt.	100	9,268.4	100
19	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	Rufusz Computer Informatika Informatikai Szolgáltató Zrt.	100	5,766.8	100
20	Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.	M & S Informatikai Zrt.	98	4,494.2	104

5.5 Az éves elemző integritásjelentés javaslatai

Fejezet	Alcím	Javaslat
Közbeszerzési adatok koncentrációelemzése fejezetben megfogalmazott ajánlások		
1	2.4.3 Javaslatoz az elemzés pontosságának fejlesztéséhez	Eredménytájékoztató adatbázis tartalmának bővítése eForms adattartalom kiterjesztése Adószámok technikai ellenőrzése Szerződésösszeg konzorciumi tagok közötti megoszlása A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy 2026. január 1-től a szabadon letölthető eredménytájékoztató adatbázis a folyamatok megfelelő elemezhetősége érdekében tartalmazza a következő, EKR-ben elérhető információit is: - az eljárás(rész) ajánlattevőiről, illetve egyéb közreműködőiről (kapacitásnyújtó szervezet, alvállalkozó) rendelkezésre álló adatok, kiemelten fontos lenne a név, cím, konzorciumi indulás, ajánlattételi összeg; - külön oszlopban az egyes eljárások becsült értékére vonatkozó, az előkészítő iratban fellelhető adatok • A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy 2026. évtől kezdődően – a kormányzati fejlesztési tervekkel összhangban – az eForms adattartalom valamennyi eljárásra terjedjen ki. Így az ajánlatkérők egységes szerkezetben fogják tudni biztosítani a jövőben induló eljárások korábbiánál pontosabb és megbízhatóbb adattartalmát. • A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy kezdeményezze az adószámok technikai megfelelőségének ellenőrzését 2025. októberétől. Megfelelő szinkronizációval biztosítani lehetne, hogy a gazdasági szereplők pontos (cégjegyzékben szereplő) neve kerüljön az EKR-be. • A Hatóság javasolja ezért a Kormánynak, hogy vizsgálja felül, hogyan biztosítható a szerződésösszeg konzorciumi tagok közötti megoszlását előíró jogszabályi rendelkezés – 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 8. § d) pont – következetes érvényesítése.
2		Keretmegállapodási előzmény KM2 eljárások ajánlatkérői rögzítése KM2 eljárások egységár és mennyiség információi Keretmegállapodási szerződés meghosszabbítása • Hatóság javasolja a Kormánynak 2026. január 1-jétől annak előírását, hogy az eredménytájékoztató hirdetmény „Eljárás tárgya” oszlopában a KM2 eljárás előzményét jelentő keretmegállapodás EKR azonosítója kötelezően kerüljön feltüntetésre. • A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy a keretmegállapodás alapján indított eljárások hiányos rögzítésének megszüntetése, illetve ezen eljárások nyilvánosságának teljes körű érvényesítése érdekében gondoskodjon a keretmegállapodások adatainak rögzítésére vonatkozó, az eljárások adatainak rögzítése az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérői kötelezettség következetes betartatásáról. Ennek érdekében indokolt jogszabálmódosítás kezdeményezése, illetve megfelelő utasítási és ellenőrzési eszközök alkalmazása is. • A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy a vonatkozó eljárások költséghatékonyságának elemezhetősége érdekében a keretmegállapodáson alapuló egyes eljárások mennyiségi és egységár adatai az EKR eredménytájékoztató adatbázisában külön oszlopában jelenjenek meg. A hatékonyság-vizsgálat kiemelt fontossága miatt a Hatóság javasolja, hogy az intézkedés a keretmegállapodás alapján korábban lefolytatott eljárásokra is kiterjedjen, és 2026. január 1-jétől kezdődően a teljeskörű információ megjelenjen az eredménytájékoztató adatbázisban. • A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy biztosítsa a keretmegállapodások meghosszabbodásának rögzítését az EKR-ben. Javasolja a Hatóság, hogy a vonatkozó információ a korábbi eljárásokra is kiterjedően 2025. végéig – az azt követően induló eljárásokra folyamatosan – kerüljön rögzítésre és legyen elérhető az EKR eredménytájékoztató adatbázisában.

A közbeszerzési szabályok hatékonyságának értékelése fejezetben megfogalmazott ajánlások			
3	3.3.1 Az közbeszerzési eljárásrend és eljárási fajta megválasztásának kockázatai	A Kbt. jogszerűtlen mellőzése a részekre bontás tilalmának megsértése által	• A Hatóság javasolja, hogy a Kormány a 2025 év során 2026. január 1-jétől kezdődően írjon elő közzé- tételi vagy adatszolgáltatási kötelezettséget az értékhatár alatti beszerzések tekintetében a hatáskör- rel rendelkező ellenőrző szervek feladatellátásának támogatása érdekében. Ebben a körben érdemes megfontolni a közzétételi kötelezettség összehangolását az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseivel, amely szerint az öt millió forintot meghaladó értékű szerződésekre vonatkozó alapadatokat mindenképpen közzé kell tenni. • A Hatóság javasolja továbbá, hogy a fenti javaslat nyomán rendelkezésre álló adatok alapján a Kor- mány készítsen elemzést arról, hogy az értékhatár alatti beszerzésekre vonatkozó szabályozás hiánya megfelel-e a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének, és – különösen a nemzeti közbeszerzési értékhatárok 2025. január 1-jei emelésére tekintettel – indokolt-e ezen területet újra részletes jogi sza- bályozás alá vonni.
4		Kivételi körök	A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy • az Állami Számvevőszék és/vagy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal bevonásával fokozza az elle- nőrzési tevékenységet a kivételi körbe tartozó szerződések vonatkozásában, kiemelt figyelemmel a Kbt. 9.§ (8) bekezdésének a) pontja és a Kbt. 111.§ g) pontja szerinti kivételi körökre. • 2025. december 31.-ig év során kezdeményezze az EKR-ben történő közzétételi kötelezettség elő- írásának beemelését a törvényi szabályozásba legalább az alábbi jogszabályi rendelkezésekben nevesített kivételi körök alapján kötött szerződés tekintetében: Kbt. 9.§ (8) bekezdésének a) pontja Kbt. 111.§ g) pontja
5		A Kbt. 115. § szerinti eljárásfajta alkalmazása	A Hatóság a Kbt. 115. § szerinti eljárás nyílttá alakítását, vagy ennek ellehetetlenülése esetén az eljá- rástípus megszüntetését (akár a vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatár párhuzamos megeme- lésével) tekintené megfelelő megoldásnak. A nyílttá alakítás megvalósítható lehet az előjelentkezés lehetőségének biztosításával, amely az eljá- rás rugalmasságát sem érintené. A Hatóság a Kbt. 115. §-a kapcsán készített Beszámolóban előírányzott ellenőrzés tekintetében az elle- nőrzési szempontok szigorúbb meghatározását tartja indokoltnak, továbbá a rögzített feltételek ese- tén az ellenőrzés lefolytatásának kötelezővé tételét. A Hatóság indokoltnak tartja a szignalizálási felté- telek és az ellenőrzési kötelezettség jogszabályi szintű rögzítését.
6		Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása	A Hatóság javasolja, hogy a Kormány az EKR-ben elérhető adatok alapján a 2025-ös év során2025. december 31-ig vizsgálja meg, hogy a kizárólagos jogra alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljá- rásokban elért szerződéses árakra milyen hatással volt az ajánlattevők fentiekben részletezett erőfő- lénye a 2021-2024 közötti időszakban, és ezek fényében van-e szükség további intézkedésre a közpén- zekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése érdekében.

7		Egyszereplős keretmegállapodások (KMI) alkalmazása	A Hatóság javasolja, hogy a Kormány a 2025-ös év során 2025 december 31-ig vizsgálja meg az egyszereplős keretmegállapodásokhoz KMI-ekhez kapcsolódóan a szabályozás alábbi irányú módosításának lehetőségeit. A Hatóság továbbra is az eljárás nyílttá alakítását, vagy ennek ellehetetlenülése esetén az eljárástípus megszüntetését (akár a vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatár párhuzamos megemelésével) tekintené megfelelő megoldásnak. A Hatóság javasolja az eljárás nyílttá tétele érdekében az előjelentkezés lehetőségének biztosítását, és az eljárásban való részvétel lehetőségének kiterjesztését a bejelentkezett és megfelelőnek minősített gazdasági szereplőkre. Ily módon megőrizhető lenne az eljárásfajta nagyobb rugalmassága, de fokozódna a verseny, és feltételezhetően csökkenne a színlelt ajánlatok száma. Az eljárástípus alkalmazása kapcsán készült Beszámolóban javasolt ellenőrzés feltételeinek szigorúbb meghatározását (például amennyiben egy ajánlatkérő minimum három eljárásában ugyanaz az ajánlattevő nyer; illetve amennyiben ugyanazon FAKSZ/ÁKSZ bevonásával lebonyolított eljárásban legalább 3 esetben ugyanaz az ajánlattevő nyer), továbbá a rögzített feltételek esetén az ellenőrzés lefolytatásának kötelezővé tételét. A Hatóság indokoltnak tartja továbbá a szignalizálási feltételek és az ellenőrzési kötelezettség jogszabályi szintű rögzítését az irányelvi szabályozás adta lehetőségek figyelembevételével: • a becsült érték meghatározására körében nagyobb fokú, az egyes beszerzendő tételek piaci árait is kiterjedő vizsgálati és dokumentációs kötelezettség előírása; • az egyszereplős KMI keretmegállapodások ajánlatkérői indokoláshoz kötése. A Hatóság javasolja továbbá, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdések tekintetében kibocsátott útmutató kerüljön 2026. június 30-ig kiegészítésre a fentiekben megjelölt kockázatok kezelésének eszközeivel
8	3.3.2 Kockázatok az közbeszerzési eljárás feltételrendszerének meghatározása során	Alkalmassági feltételek Értékelési szempontok Szerződéskötési és szerződéses feltételek A beszerzés tárgyához kapcsolódó feltételrendszer (műszaki leírás) A beszerzési tárgyak mesterséges egyesítése és a részajánlattétel biztosítása	• A Hatóság javasolja közös munkacsoport létrehozását a 2025. december 31-ig legalább a Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Fejlesztési Központ és az Integritás Hatóság részvételével, amelynek feladata az 1.2.1.-1.2.5. pontokban részletezett vertikális versenykorlátozást megvalósító ajánlatkérői gyakorlatok és azok megelőzésére szolgáló intézkedések és eszközök azonosítása, továbbá azok alapján szektorspecifikus ajánlások megfogalmazása. Ezen szektorspecifikus elemzések és ajánlások jelentős segítséget nyújthatnak az ajánlatkérők számára az eljárások jogszerű előkészítéséhez kapcsolódóan. • a Kormány vizsgálja meg és készítsen jelentést az alábbiak tekintetében: – az ajánlatkérők gyakorlatában megjelenik-e a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a közbeszerzések előkészítésével kapcsolatos útmutatójának 2.2. és 7.a) pontja és az NFK piacismereti útmutatója szerinti piacismereti feladatok elvégzése, és amely esetekben ezek elvégzésre kerültek, az ajánlatkérők teljesítik-e a kapcsolódó dokumentációs kötelezettségüket. – az ellenőrző szervezetek gyakorlata szerint megkövetelik-e az ajánlatkérőktől a piacismereti feladatok elvégzését és a közbeszerzési eljárások alkalmassági, értékelési, szerződéskötési és a szerződés teljesítéséhez meghatározott feltételek meghatározására vonatkozó szempontok dokumentálását. – a Kormány a fenti elemzések eredményeinek fényében vizsgálja meg a Kbt. 3.§ 22. pontjában opcionális előkészítési feladatként jelölt helyzet- és piacfelmérési feladatok kötelezővé tételének lehetőségeit és szükségességét a szükséges dokumentálási szint meghatározása mellett. – a Kormány vizsgálja meg továbbá, hogy indokolt-e a mesterséges versenykorlátozás 2014/24/EU irányelv 18. cikk (1) bekezdésében meghatározott definíciójában szereplő fogalmi elemeinek átemelése a Kbt. 50.§ (4), 58.§ (3), 65.§ (3) és 76.§ (6) bekezdései szerinti rendelkezésekbe tekintettel arra, hogy azokat a Kbt. jelenleg hatályos törvényszövege nem tartalmazza.

			• Az ajánlatkérők támogatása érdekében a Hatóság javasolja, hogy a jelenleg hatályos jogalkalmazási segédanyagok (útmutatók) kerüljenek kiegészítésre az alábbiak szerint: – a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról szóló útmutatója (2025.05.29.) kerüljön kiegészítésre a súlyszámok meghatározásának objektív módszertanával. – a Kormány bővítse a közbeszerzési eljárások előkészítésére vonatkozó útmutatót a műszaki leírások elkészítésére vonatkozó beszerzéstechnikai módszerek ismertetésével. Az útmutató hasznos eszköz lehet arra, hogy az ajánlatkérők számára gyakorlatban alkalmazható iránymutatást adjon ahhoz, hogy milyen módon tudják úgy specifikálni a beszerzési igényüket, hogy azáltal biztosítható legyen a magasabb szintű verseny az ajánlatkérői igények teljesülése mellett. Az útmutató elkészítéséhez alapot adhatnak a műszaki specifikációk nemzetközi beszerzési szakmai sztenderdjei is. – A Hatóság javasolja továbbá a részekre bontás tilalmára vonatkozó hatósági útmutatóhoz készített példatár mintájára a mesterséges egyesítés esetkörére vonatkozóan is konkrét gyakorlati eseteket felvonultató segédanyag készítését. • A beszerzési tárgyak mesterséges egyesítése tekintetében tett megállapításokhoz (lásd 1.2.5. pont) kapcsolódóan a Hatóság javasolja, hogy a Közbeszerzési Hatóság vizsgálja felül a hirdetményellenőrzési tevékenységére vonatkozó 2024.02.22-i közleményét és gyakorlatát, kibővítve az NFK 2024.12.16-án kiadott közleményében foglaltakkal, kiemelt figyelemmel a mennyiségi alapú részajánlattétel, továbbá a piackoncentráció vizsgálati szempontjaira. A piackoncentráció vizsgálatát ebben a körben elsődlegesen a központi beszerző szervezetek közbeszerzési eljárásai tekintetében tartja szükségesnek a Hatóság.
9	3.4. Horizontális versenykorlátozás	Általános versenyjogi jogsértések	A versenyjogi vonatkozású kérdések megfelelő kezelése érdekében az Integritás Hatóság javasolja, hogy: • a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Fejlesztési Központ és az ellenőrző szervezetek – az EUTAF-ot és a Hatóságot is ideértve – részvételével alakuljon munkacsoport, amely a módszertani anyag kiadásával támogatja a közbeszerzési eljárások szereplőit; a módszertani anyag a Gazdasági Versenyhivatal és a Közbeszerzési Hatóság 2023-ban közzétett, a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatásához hasonlóan alkalmas lenne a közbeszerzési eljárások szereplői támogatására; • a Gazdasági Versenyhivatal a közbeszerzési eljárásokban feltárt, feltételezett jogszabálysértések tekintetében benyújtandó panaszok/bejelentések sikerességének fokozása, a jogsértések következményeinek megfelelő érvényesítése érdekében tegyen közzé módszertani segédanyagot, amelyben részletes eligazítást ad a panasz, illetve a bejelentések közötti különbségekről, felhívja a figyelmet a panaszok/bejelentések tipikus hibáira, buktatóira, és ismerteti, hogy milyen mértékű bizonyítottságot vár el a bejelentések/panaszok tekintetében, milyen bizonyítékokat tart elegendőnek az eljárás megalapozásához, milyen dokumentumok, információk benyújtását igényli, mely esetben minősíti a bejelentésként megtett jelzést panaszként; • a Gazdasági Versenyhivatal a honlapján közzétett, kifejezetten ajánlatkérőknek szánt panasz-úrlaphoz hasonlóan tegyen közzé külön űrlapot arra az esetre, ha az ajánlatkérő a jelzését bejelentésként kívánja előterjeszteni. A Hatóság javasolja végezetül, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja kerüljön kiegészítésre a Kbt. 25. §-a szerinti, a verseny tisztaságának sérelmét eredményező jogsértésekre való utalással. A Hatóság megítélése szerint a kizárással fenyegetettség megfelelő visszatartó erőt jelenthetne a tárgyi jogsértések tekintetében.

10		Támogató ajánlatok a verseny látszatának fenntartása érdekében	A Hatóság általános versenyjogi jogsértések tekintetében tett javaslatain túlmenően javasolja, hogy a Kormány vizsgálja meg a GVH a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatásának kiegészítését kifejezetten a szín- lelt ajánlatokra vonatkozóan azon szempontrendszer kidolgozásával, amely segítheti annak azonosí- tását, ha egy ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban nem valós ajánlattételi szándékkal vesz részt, és amelyek fennállása esetén az ajánlatkérő köteles a GVH-hoz bejelentést tenni és/vagy a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerint kizáró okot alkalmazni.
11	3.4.2 A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve és a versenykorlátozás kapcsolata		• a Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy a 2025. december 31-ig-ös év során vizsgálja meg a becsült érték meghatározására vonatkozó, Kbt. 28.§ (2) bekezdésében meghatározott módszerek felülvizsgálatának szükségességét annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárások becsült értéke hatékonyabban tükrözze a piaci árakat. • a Hatóság javasolja továbbá, hogy a Kormány vizsgálja meg annak szükségességét, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényre juttatása érdekében kötelezővé teszi a hely- zetfelméréshez kapcsolódó, fentiekben megjelölt döntéselőkészítő anyagok dokumentálási kötele- zettségét. Ehhez kapcsolódóan javasoljuk sablondokumentum vagy gyakorlati szempontú ellenőrző lista készítését az NFK piacismereti útmutatójának 1. sz. mellékletének mintájára.
12	3.4.3 A közbeszerzési eljárások előkészítéséhez szükséges megfelelő szakértelem hiányának hatása a verseny szintjére		A fentieknek megfelelően a Hatóság az alábbi javaslatokat teszi: • javasolja, hogy a Kormány 2025. december 31-ig vizsgálja meg a közbeszerzési eljárás előké- szítésébe és bonyolításába az ajánlatkérő által bevont szakemberek tekintetében a Kbt. 27.§ (3) bekezdésében felsorolt szakértelmek megfelelőségét abból a szempontból, hogy a helyzet- és piacfelméréshez szükséges, az Európai Bizottság ProcureCompEU keretrendszerben megjelölt kompetenciák biztosítottak-e ezen jogszabályi rendelkezés által. Amennyiben a Kormány úgy ítéli meg, hogy a jelenleg hatályos szabályozás nem igényel módosítást, abban az esetben javasoljuk jogalkalmazást segítő útmutatóban egyértelműsíteni, hogy az eljárás előkészítésébe bevont mely szakértelmet biztosító személy feladatát képezi a helyzet- és piacfelmérés elvégzése, tekintettel a Jelentés megállapításaira. • a Hatóság javasolja, hogy a Kormány vizsgálja meg az ajánlatkérők nevében a közbeszerzési eljárások előkészítésébe bevont személyek részére képzési program megszervezését a helyzet- és piacfelmérési módszerekkel kapcsolatban tekintettel arra, hogy ezen kompetenciák a telje- sítőmértékű keretrendszer fentiekben hivatkozott eredményei alapján szinte teljes mértékben hiányoznak. A képzések részét képezheti az EKR adatbázisai piacelemzést támogató szempontú használatának oktatása is (pl. hatékony keresési módszerek az eredménytájékoztató adatok vagy a szerződéstár adatbázisában).
3.7 További közbeszerzési vonatkozású integritási kérdések			
13	3.7.1 Az előzetes piaci konzultáció alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok		A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy támogassa azokat a megoldásokat, amelyek az előzetes piaci konzultációkban résztvevő gazdasági szereplők számának emelkedését eredményezhetik: • ismételten elérhetővé javasolt tenni a meghirdetett előzetes piaci konzultációkat az EKR fő olda- láról, külön almenüből (az Eljárástárban való elérhetőség megtartása mellett) • a “jövőbeni üzleti lehetőségek” meghatározás helyett az “előzetes piaci konzultációk” megjelölés alkalmazása javasolt az EKR-ben;

			• az előzetes piaci konzultációk hatékonyságának növelése érdekében a Hatóság fontosnak tartja az EKR-ben bonyolított előzetes piaci konzultációk megvalósítására vonatkozó eljárásrend egyszerűsítését; • soron kívüli intézkedést igényel az EKR-ben annak biztosítása, hogy az érdeklődő gazdasági szereplők személye ne válhasson egymás előtt ismertté sem a folyamat során, sem annak lezárásakor; • az EKR automatikusan értesítse a közbeszerzési eljárás megindításáról azon gazdasági szereplőket, akik az előzetes piaci konzultáció iránt érdeklődést jeleztek; • annak biztosítása az EKR-ben, hogy az ajánlatkérő az EPK meghirdetésekor arról közvetlenül is értesíthesse az általa ismert piaci szereplőket; • a Hatóság fontosnak tartja az EPK tekintetében annak jogszabályban történő rögzítését, hogy a konzultáció alkalmazása csak akkor válthatja ki a Kbt. 75. § (2) bekezdésének e) pontja szerinti eredménytelenségi ok előírásának kötelezettségét, ha a konzultációt követően a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet alapján az előzetes piaci konzultáció során minimálisan konzultációra bocsátandó tartalom már nem változik lényegesen, vagy kifejezetten a konzultációban beérkező észrevételek hatására, azokkal összefüggésben módosul. A pontosítás segíthetné a Közbeszerzési Hatóság által az EPK-k tekintetében végzett ellenőrzés során érvényesíthető elvárások egyértelművé tételét is. • a Hatóság megítélése szerint kérdéseket vet fel továbbá, hogy mennyiben tekinthető az EPK lefolytatását előíró jogszabályi szándék megvalósultnak abban az esetben, ha az ajánlatkérő minden esetlegesen beérkező észrevételt elutasít, az eredetileg meghirdetett tartalmakon nem módosít (majd utóbb az eljárásban csak egy ajánlat érkezik); • a Hatóság megítélése szerint lényeges, hogy az ajánlatkérők a beérkező észrevételekre érdemben legyenek kötelesek reagálni, azaz válaszukat szakmai szempontból részletesen indokolni legyenek kötelesek; • Teljesítménymérési Keretrendszer vizsgálja azt is – legalább az egy gazdasági szereplő részvételével megvalósuló előzetes piaci konzultációk esetében –, hogy mennyire jellemző, hogy éppen az az egy gazdasági szereplő vesz csak részt az EPK-ban, aki később a közbeszerzési eljárásban is indul; • a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletet illetően a Hatóság indokoltnak tartja azon eljárási szabályok kiigazítását, amelyek azt határozzák meg, hogy a közös ajánlatkérők által folytatott közbeszerzési eljárásokban az egyajánlatos eljárások mely ajánlatkérőnél veendők figyelembe.
14	3.7.2 A verseny szintjét erősítő, EKR-t érintő javaslatok	A gazdasági szereplők anonimitásának biztosítása az EKR-ben az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően	A megvalósított fejlesztés előrelépést jelent, azonban a kiegészítő tájékoztatáskérések anonimitását nem biztosítja, továbbá a tekintetben sincs összhangban a Hatóság korábbi javaslatával, hogy nem garantálja az ajánlatok anonimitását a bontás (vagy legalább az ajánlattételi határidő lejártá) időpontjáig: már az ajánlat benyújtásától megismerhetővé teszi az ajánlatkérő számára az ajánlattevő személyét. Az eredeti javaslattal elérni kívánt céllal ellentétesen hat az is, hogy az EKR az eljárás iránti érdeklődést jelző gazdasági szereplő nyilatkozatától teszi függővé az anonimitás biztosítását, nem automatikusan. A Hatóság – az előzőek tekintetében – indokoltnak tartja az EKR működésének kiigazítását.

		Az ajánlattételi határidő lejárt és a bontás közötti várakozási idő kiiktatása az EKR-ben	Indokolt megvizsgálni és nyilvánosságra hozni, hogy miért nincs lehetőség az ajánlattételi határidő lejárt és a bontás közötti várakozási idő teljes kiiktatására vagy például – a DKÜ Portál Rendszerhez hasonlóan – valóban minimálisra (ott: 5 perc) csökkentésére. Akadályok azonosíthatósága hiányában a Hatóság szükségesnek látja a várakozási idő kiiktatását.
		Nyitott dinamikus beszerzési rendszerek elérhetősége, a lezártak kezelése	A Hatóság javasolja olyan EKR funkció fejlesztését, amely rendszeres időközönként (például negyed-évente vagy félévente) értesítést küld az ajánlatkérőnek a nyitott dinamikus beszerzési rendszereiről, emlékeztetve a lezárás esetleges szükségességére.
		Az elektronikus iratbetekintés lehetőségének biztosítása	A Hatóság már megelőző évi integritásjelentéseiben is kezdeményezte az elektronikus iratbetekintés lehetővé tételét az összegezés megküldését követően. A Hatóság ezen javaslatát továbbra is fenntartja, a jelentésben részletezett indokokra tekintettel.
15	3.7.3 A Kbt. alanyi hatályára vonatkozó szabályozással kapcsolatos észrevételek	A közjogi szerv fogalmának módosítása	Figyelemmel arra, hogy a magyar szabályozás jelenleg nincs összhangban az uniós jogi követelményekkel a „közjogi szervezet” fogalmának meghatározása tekintetében, a Hatóság javasolja a 2024. év végén elfogadott módosítás soron kívüli hatálybaléptetését.
		A támogatásban részesített szervezetekre irányadó szabályozás alkalmazási kérdései	• A 2024. februárjától hatályos, Kbt. 5. § (3) bekezdése tekintetében a Hatóság javasolja annak egyértelművé tételét, hogy a jogalkotó mit ért a “közvetlenül az Európai Unióból származó forrásból finanszírozzák” meghatározás alatt. • Figyelemmel arra, hogy a Hatóság ismeretei szerint a „támogatás” fogalmának értelmezési anomáliái auditok során is felmerültek, a Hatóság javasolja a Kbt. 5. § (2)-(3) bekezdése tekintetében alkalmazandó „támogatás”-fogalom tárgyában módszertani anyag kiadását, amely – a megfelelő jogalkalmazási gyakorlat kialakítása érdekében, egyebek mellett – részletezi a TAO támogatások tekintetében felmerülő közbeszerzési kötelezettség vizsgálata szempontjából releváns szempontokat, elhatárolási kérdéseket.
16	3.7.4 Az off-shore kizáró ok módosításának hatálybalépése, ellenőrzése		• A Hatóság üdvözli a tényleges tulajdonosok közbeszerzési eljárásokban való megjelölése esetköreivel kapcsolatos jogszabály-módosítás elfogadását, aggályosnak tartja ugyanakkor, hogy a módosítás több, mint egy éves várakozási időt követően, 2026. január 1-jén lép csak hatályba; javasolja a módosítás azonnali bevezetését. • A Hatóság javasolja jogszabály-módosítások, intézkedések megvalósítását, amelyek biztosítják, az ahhoz szükséges az ajánlatkérő a gazdasági szereplők vonatkozó nyilatkozatai tartalmát ellenőrizni tudja a tényleges tulajdonosi nyilvántartásból. • A Hatóság indokoltnak tartja az EKR-ben a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontja szerinti nyilatkozat megtételére rendszeresített nyilatkozatminta pontosítását, a Kbt. előírásaival való teljes összhang biztosítása érdekében.
17	3.7.5 Az összeférhetlenség kezelése a közbeszerzési eljárásban		• Az összeférhetlenségi/érdekeltségi nyilatkozatok ellenőrzésére irányadó ajánlatkérői belső szabályozók kialakításának szükségességét a Kbt.-ben szükséges rögzíteni; • Indokolt a közbeszerzési szabályzatok kötelező tartalmi elemévé tenni az esetleges összeférhetlenség bejelentésével, a helyzetek kezelésével kapcsolatos követelményeket is, annak érdekében, hogy a felismert, illetve feltárt összeférhetlenségi

			• A nemzetközi jó gyakorlatok alapulvételével a Hatóság javasolja az etikai szabályzatok kiadásának kötelezővé tételét, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői oldalról bevont szereplői számára a potenciális jogsértések elkerüléséhez, az összeférhetetlenségi helyzetek felismeréséhez, a potenciális kockázatok megelőzéséhez, kezeléséhez. • A Hatóság javasolja az érdekeltségi nyilatkozatok központi gyűjtésére és ellenőrzésére irányuló rendszer kialakításának megfontolását.
18	3.7.6 Az aránytalanul alacsony ár kezelésének dilemmái		• A jogintézmény kapcsán elért eredmények elismerése mellett a joggyakorlat további alakulásának szoros figyelemmel kísérése szükséges, annak megállapítása érdekében, hogy az elfogadott törvénymódosítások, illetve a kötelező erővel nem bíró útmutató elegendőek bizonyulnak-e a gyakorlat kiigazítására, a bírálati cselekmény rendeltetésével összhangban álló alkalmazási irányok kialakítására. • A Hatóság fenntartja azon korábbi megállapítását, hogy az árindokolásokra, illetőleg kiegészítő árindokolásokra – amelyek nem képezik részét az ajánlati kötöttséggel érintett ajánlati tartalomnak –, nem indokolt az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlati tartalomnál szigorúbb megközelítés alkalmazása. A Hatóság javasolja ezért, hogy az árindokolások, kiegészítő árindokolások további pontosítására, módosítására a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti hiánypótlási korlátok alkalmazandóvá tételét. • A Hatóság felhívja továbbá a figyelmet a C 669/20. sz. Veridos ítélet 34. pontjában foglalt megállapításra, mely szerint: „Amint azt a Bíróság már többször megállapította, a tagállam, és különösen az ajánlatkérő szerv feladata, hogy meghatározza egy „kirívóan alacsony összegű” ajánlatnak minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét”, vagy „rögzítse annak értékét azon feltétel mellett, hogy objektív és nem hátrányosan megkülönböztető módszert alkalmazzon.” A Hatóság álláspontja szerint indokolt e tekintetben a Kbt., illetve az Közbeszerzési Hatóság keretei között működő Tanács útmutatójának felülvizsgálata, a megfelelő jogalkalmazás támogatása érdekében.
19	3.7.7 Az állami beruházásokat érintő jogszabályi előírások közbeszerzési szabályozással való összhangja, alkalmazási kérdései		A Hatóság felhívja a figyelmet a kapcsolódó szabályozással összefüggésben a közbeszerzési előírásokkal való összhang fenntartásának, valamint az érintett ajánlatkérők, gazdasági szereplők megfelelő felkészítésének, továbbá azon változtatások eredményei megtartásának fontosságára, amelyek a megelőző években történtek a közbeszerzési eljárásokban érvényesülő verseny fokozása érdekében.
20	3.7.8 A Kbt. 114. § (11)–(12) bekezdése szerinti fenntartott módon megvalósított közbeszerzésekkel kapcsolatos problémák		• Nem indokolt az árbevételi adatok vizsgálata vonatkozásában a pénzügyi alkalmasság vizsgálata és a fenntartás tekintetében eltérő megközelítés érvényesítése a vizsgált időszak és az igazolási módok tekintetében; a Hatóság javasolja a szabályozás módosítását. • A fenntartási szabály céljára figyelemmel a szerződés aláírását követően bejelentett alvállalkozók, cserélt kapacitást nyújtó szervezetek tekintetében a megelőző lezárt üzleti év árbevételi adatai alapján indokolt a Kbt. 114. § (11) bekezdése szerinti küszöbértékek vizsgálata; ennek érdekében a Hatóság ugyancsak a Kbt. 114. § (11) bekezdése szerinti előírás kiigazítását javasolja.
21	3.7.9 Feltételes közbeszerzési eljárások		• A Hatóság továbbra is szükségesnek tartja a feltételes közbeszerzések kiírására vonatkozó szabályok szigorítását (a Kormányválaszra reagálva a Hatóság kiemeli, hogy a 2023. évi integritásjelentésében sem a lehetőség megszüntetésére tett javaslatot). • A Hatóság javasolja, hogy a Teljesítménymérési Keretrendszer a 2025. évre vonatkozóan közöljön adatokat:

24	3.7.11 A közbeszerzési szakma átalakításának kockázatai, a közbeszerzési szaktanácsadók felelőssége		A Hatóság javasolja • a FAKSZ intézmény megszüntetése helyett annak átalakítását, • a közbeszerzési szakma professzionalizálásának támogatását, • a szakértői tevékenység végzésre jogosult szakemberek körének és az elismert gyakorlat bővítését, A Hatóság úgy ítéli meg továbbá, hogy az ezzel kapcsolatos keretrendszer kialakításának – a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói intézmény 2026. június 30-ai megszűnési időpontjára figyelemmel – legkésőbb a 2025. év végéig meg kell történnie, a közbeszerzési szakmai szervezetek aktív bevonása mellett. A Hatóság javasolja továbbá a Btk. 420. §-ának olyan irányú módosítását, amely a közbeszerzési szakértők felelősségének érvényesítését is biztosítja.
25	3.8.2. A központosított közbeszerzési rendszerek hatékonyságának felmérése		Az Integritás Hatóság elkötelezett a központosított közbeszerzési rendszerek költséghatékonyságának felmérése mellett és az elmúlt években következetesen azt képviselte, hogy – amint számos OECD országban ez bevett – kezdődjön el a központosított közbeszerzési rendszerek hatékonyságának elemzése. Javasoljuk, hogy a Hatóság javaslatára 2025-től bevezetett, a központosított közbeszerzést igénybe vevő intézmények visszajelzései mérésére alkalmas „ügyfélélegedettségi rendszer” eredményei alapján kerüljön sor a központosított közbeszerzési rendszerek hatékonyságának objektív és adatalapú felmérésére.
26	3.8.3. A központi beszerző szervezetek adatszolgáltatásának javítása, az átláthatóság fokozása		A központosított közbeszerzések területén továbbra is van tennivaló a konzisztens, a közbeszerzésben érintettek széles köre számára hozzáférhető adatok biztosítása terén. Az Integritás Hatóság javaslatai e körben továbbra is a központosított közbeszerzések adatainak jobb, részletesebb megismerésére vonatkoznak. • A központi beszerző szervezetek adatszolgáltatásának teljesítésére vonatkozó, a 1082/2024. (III.28.) Korm. határozatban előírt egységes sablon és annak részletes adattartalma további fejlesztését javasoljuk. • A jövőbeni adatszolgáltatások kapcsán javasoljuk az adatok konzorciumok szerinti bontását, azon belül a szerződött összeg konzorciumi tagok közti megosztásának megadását. • Javasoljuk annak az adatnak a hozzáférhetővé tételét is, hogy az egyszereplős keretmegállapodások esetén milyen az alvállalkozói teljesítés részaránya. • Kezdeményezzük, hogy kerüljön sor fokozatosan központi beszerző szervezetenként és termékkörönkénti csoportosításban a központosított közbeszerzések keretében megvalósuló beszerzések tematikus elemzésére, részletes adatainak közzétételére és letölthető formában történő elérhetővé tételére – akár az EKR felületén, akár a központi beszerző szervezetek saját honlapján. • Javasoljuk, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség terjedjen ki arra, hogy az egyes ajánlatkérők mekkora összegben, milyen módszerrel – verseny újranyitásával vagy közvetlen megrendeléssel – valósítanak meg a KM második részében közbeszerzéseket.
27	3.8.4. A központosított közbeszerzések gyakorlatára vonatkozó javaslatok	DBR-ekkel kapcsolatos javaslatok	• Javasoljuk a DBR-k alkalmazási tapasztalatainak megosztását, ajánlatkérői „best practice” közreadását. • Javasoljuk a DBR-eket nagyobb számban lefolytató ajánlatkérők tapasztalatainak becsatornázást, ideértve annak felmérését is, hogy az ajánlatkérők jellemzően milyen termékkörökben alkalmaznak DBR-t.

			• Javasoljuk annak a jelenségnek a behatóbb elemzését, hogy egyes ajánlatkérők – ez leginkább a központi beszerzők, különösen a KEF gyakorlatára jellemző – a DBR keretében, eredményeképpen keretmegállapodást kötnek. • Fenntartjuk a nyitott DBR-k jobb kereshetőségére, az EKR fejlesztésére vonatkozó javaslatunkat, illetve fontosnak tarjuk a jogintézmény alkalmazásának tudatosítását.
28	3.8.4 A központosított közbeszerzések gyakorlatára vonatkozó javaslatok	Keretszámok felülvizsgálata	A keretszám megállapítására vonatkozó döntést megelőzően készüljön piacfelmérés vagy hatástanulmány, amelynek kötelezően részét képezi az adott piacon elérhető versenyző termékek és gazdasági szereplők számának figyelembe vétele mellett annak az indoka, hogy az ajánlatkérő milyen megfontolások mellett döntött az egy ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás alkalmazása mellett. A részajánlat kizárására vonatkozó indokolási kötelezettség mintájára a hirdetmények részévé válhatna ez az információ.
29		A keretmegállapodás alapján alkalmazott eljárástechnikák	A KM-ken belül alkalmazott eljárás-technikákra (közvetlen megrendelés, verseny újranyitás) is tartalmaz adatokat a Keretrendszer. Az adatok nem azt tükrözik, hogy valójában milyen arányban kerül sor közvetlen megrendelésre, hanem azt mutatják, hogy a KM-ek milyen arányban teszik ezt lehetővé. • Javasoljuk, hogy a Keretrendszer arra nézve is gyűjtsön adatot, hogy a vegyes KM-ken belül, milyen arányban kerül sor a verseny újranyitására, illetve közvetlen megrendelésre.
Az európai uniós források felhasználásának tapasztalatai fejezetben megfogalmazott ajánlások			
30	4.1 A szabályozási környezet vizsgálata	4.1.1 Projektek többlettámogatási kérelme – független igazságügyi szakértő bevonása	• A Hatóság javasolja az igazságügyi szakértő alkalmazása szabályozásának egyértelművé tételét és koherenciájának megeremtését, így például a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet és a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet olyan irányú pontosítását, hogy az irányító hatóság a költségnövekmény támogatására irányuló igény benyújtását követően ne jogosult, hanem köteles legyen kezdeményezni az igazságügyi szakértő megbízását. • A Hatóság javasolja a Kormány részére, hogy a jövőben, a jelzett elszámolhatósági kockázatokra is tekintettel, az igazságügyi szakértői vizsgálat nélkül ne hozzon döntést költségnövekményre vonatkozó igényről. • A Hatóság javasolja, hogy az igények vizsgálata során már a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság – mint a Kormány fejlesztéspolitikai döntéselőkészítő szerve – ne engedje a Kormány elé terjeszteni azon előterjesztést, amelynél a rendeletben foglaltak ellenére nem áll rendelkezésre igazságügyi szakértői vélemény. • A többlettámogatás biztosítását kérő igények visszaszorítása érdekében a Hatóság javasolja, hogy olyan pályázati felhívások jelenjenek meg, amelyek – akár a kiválasztási kritériumok között szereplő értékelési szempontok során – biztosítják, hogy a támogatási kérelmek megfelelő szakmai és műszaki előkészítést követően, megvalósításra alkalmas költségvetéssel kerülnek benyújtásra.
31		4.1.2 Építési beruházás megvalósítására irányuló projektek kötelezettségvállalása a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet tükrében	A Hatóság javasolja a Kormány részére a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 123. § (1) bekezdésének felülvizsgálatát és a bruttó 5 milliárd Ft-os összköltséghatár csökkentését annak érdekében, hogy az építési beruházás megvalósítására irányuló támogatási kérelmek a megvalósítást megfelelő időben és módon lehetővé tevő előkészítettséggel kerüljenek benyújtásra.

32		4.1.3 Kedvezményezett kör meghatározása – civil szervezetek tulajdonszerzése	Civil szervezetek tulajdonszerzése esetén a következő biztosítékok nyújtása szükséges, melyeket a felhívás szövegében indokolt rögzíteni a projektek keretében uniós forrásból történő ingatlanvásárlás esetén: • Hosszabb fenntartási idő meghatározása: Annak érdekében, hogy a projekt célja minél tovább érvényesülni tudjon, indokolt lehet a projekt fizikai befejezését követően a hosszabb idejű fenntartás (10–15 év) előírása a felhívásban a kedvezményezett részére. • A civil szervezet által végzett tevékenység, mint értékelési szempont: Abban az esetben, ha a civil szervezet már hosszabb időtartamot átfogóan (10–20 éve) végzi a gyakorlatban azt a tevékenységet, ami a projekt keretében is megjelölésre került, az plusz pontot jelenthetne a Támogatási kérelem értékelése során. • Konzorcium kialakítása a helyi önkormányzat vagy helyi önkormányzatok társulásának bevonásával: A Hatóság javasolja, hogy a helyi önkormányzat vagy a helyi önkormányzatok társulása lehetne a projekt keretében megvásárolt ingatlan tulajdonosa, így tulajdonosi minőségében eljárva bérleti vagy egyéb jogcímen birtokláshoz való jogot igazoló és használatot biztosító szerződést köt a civil szervezettel. A konzorcium célja lenne, hogy az önkormányzati tulajdonlással a fenntartási időszak lejártá után, a későbbiekben is biztosítható legyen a projekt megvalósítása során elért eredmény, mely a közösségi érdekek előtérbe helyezésével járulna hozzá az uniós források hosszú távon történő hasznosulásához.
33		4.1.4 Projektek keretében megvalósuló rendezvények, képzések, konferenciák nyilvántartása és elszámolása	• A Hatóság javasolja, hogy kerüljön létrehozásra egy egységes, minden érintett által hozzáférhető felület (pl. az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszeren belül valamennyi Operatív Programra vonatkozóan egy aloldal), amelyben a kedvezményezettek egy adott projekt keretében jövőben megvalósuló rendezvények helyszínét, időpontját és az ehhez kapcsolódó esemény meghívóját fel tudják tölteni. • A Hatóság javasolja, hogy azon projektek esetében, ahol képzések, konferenciák, workshopok és egyéb rendezvények jelentik a projekt lényegi elemét, a Pályázati Felhívásban, az Általános Útmutatóban, valamint a Pénzügyi Elszámolási Útmutatóban pontosabban kerüljön meghatározásra az elszámolható elemek fogalma, valamint kerüljenek meghatározásra szigorúbb feltételek az elszámolhatóság alátámasztásához, mely a Hatóság álláspontja alapján az elszámolások ellenőrzésének hatékonyságának növelését is szolgálja.
34	4.2 Az ellenőrzési mechanizmusok vizsgálata	4.2.1 Az irányító hatóság által végzett piaci ár vizsgálat	A Hatóság javasolja az irányító hatóságok részére egy olyan ellenőrzési folyamatba épített szempontrendszer (pl. ellenőrzési lista) beépítését, mely adott operatív program keretében megvalósuló, közbeszerzési eljárással érintett projektek tekintetében alkalmazható annak megállapítására, hogy szükséges-e a meghatározott piaci ár irányító hatóság általi felülvizsgálata.
35		4.2.2 Szabálytalansági szakterület – kizárás alkalmazása	• A Hatóság álláspontja szerint az IMS-ben szereplő minősítéseket alapul véve a szabálytalanság elkövetése minden esetben szándékos, ha az IMS rendszerben IRQ5 (jogerős csalás) minősítést kap. A Hatóság javasolja, hogy minden ilyen (IRQ5) minősítésű esetben történjen meg a javaslattétel a kizárásra, és – amennyiben igazodik a szabálytalanság súlyához – alkalmazásra is kerüljön a kizárás. Azokban az esetekben, ahol IRQ3 (csalás gyanúja) minősítéssel szabálytalanság történt megállapítással zárul a szabálytalansági eljárás és bűncselekmény gyanúja merül fel, abban az esetben az irányító hatóságnak szükséges nyomon követni a nyomozati cselekmények alakulását. Amennyiben jogerősen bűncselekmény kerül megállapításra, az irányító hatóságnak haladéktalanul szükséges megváltoztatnia a szabálytalanság minősítését IRQ5-re, ezzel együtt javasolt

			intézkednie a szabálytalansági döntés felülvizsgálatáról, és javaslatot tenni a jogerős döntés időpontjától számítva a kizárásra. A kizárás jogerős döntésre alapozása összhangban áll a Kbt. 62. § (1) bekezdésével (A kizáró okok). A Kbt. a kizárási okok jelentős részét jogerős bírósági döntésre alapozza. Az analógiát használva a Hatóság e tekintetben megfontolandónak tartja, hogy az NFK a kizárást szintén jogerős bírósági döntésre alapozza. • Ha nyomozás elrendelése miatt kerül sor a szabálytalansági gyanúbejelentésre, a Hatóság javasolja, hogy az adott irányító hatóság a szabálytalansági eljárás megindításával együttesen vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a nyomozás elrendelése miatt indult szabálytalansági eljárás a Kedvezményezett adott operatív programon belüli többi projektjére kihathat-e. Ha ennek kockázata felmerül, a többi projektre vonatkozóan indokolt lehet saját észlelés körében kiterjeszteni a szabálytalansági eljárást, egyúttal intézkedni a pénzügyi kifizetések felfüggesztéséről, valamint a projekteket magas kockázatúként kezelni. • A Hatóság javasolja, hogy kerüljön kialakításra olyan rendszer (akár EUPR-ben, akár külön nyilvántartásként), amelyben az irányító hatóságok, illetve az NFK egy szabálytalansági eljárás lefolytatása során ellenőrizni tudja, hogy ugyanolyan tartalmú szabálytalanságot követett-e már el a kedvezményezett más operatív programból finanszírozott projektben. • A Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóságok, illetve az NFK a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 20. §-ának 28. pontja, valamint a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése alapján a javaslatokat fontolják meg, illetve javasolja a Kormánynak, hogy a javaslatokkal összhangban mérlegelje az érintett kormányrendeletek módosításának lehetőségét.
36		4.2.3 Az ARACHNE rendszer bővítése	A Hatóság javasolja a Kormánynak, hogy mérlegelje az ARACHNE rendszer bővítésének és egy automatikus jelzőrendszer kialakításának lehetőségét a szabálytalansággal érintett projektekből megjelenő azon gazdasági szereplők jelzésével, akik miatt összejátszás gyanúja okán korábban szabálytalansági eljárás indult.
37		4.2.4 Garanciavállaló nyilatkozatok – bankgarancia	A Hatóság álláspontja, hogy szükséges lenne a garántőr szervezet éves beszámolójának ellenőrzése, különös tekintettel a beszámoló kiegészítő mellékletére, mivel az ebben szereplő addicionális információk is hasznosak lehetnek a teljesítőképesség megállapítása szempontjából (például: szerződéses állomány, ügyfeleknek nyújtott garancia keretösszeg). A Hatóság által tapasztaltak azt támasztották alá, hogy egyes garántőr szervezetek saját tőkéjük és eszközállományuk sokszorosát meghaladóan nyújtottak garanciát kedvezményezettek részére, melyeknek az érvényesíthetősége ezáltal erősen kétséges lenne, mivel adott esetben nem lennének képesek a garanciáknak megfelelő teljesítést nyújtani. Ezen tények rendkívül súlyos kockázatokat jelentenek az európai uniós források hatékony és eredményes felhasználására. A Hatóság álláspontja szerint ezen kockázati tényezőket a garanciavállaló nyilatkozatok tartalmi ellenőrzése során mérlegelnie szükséges az adott irányító hatóságnak vagy a Közreműködő Szervezetnek, hogy ne csak formai szempontok alapján kerüljön megítélésre a projekt biztosítéka.
38		4.2.5 LEADER támogatások	• A Hatóság javasolta az irányító hatóság és a Közreműködő Szervezet részére, hogy vizsgálja felül és ellenőrizze a HACS-ok által lebonyolított VP-19 konstrukció támogatott projektjei kapcsán, hogy a HACS és a Kedvezményezettek között áll-e fenn a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 39. § (1) bekezdése szerinti összeférhetetlenség. Továbbá a Hatóság a jelenlegi 2023–2027 között megvalósuló időszakra nézve a LEADER beavatkozás tekintetében kiemelten fontosnak tartja a HACS tagjai által a Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről

			ről szóló 601/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet 5. § (3a) bekezdése szerint megtett összeférhetlenségi és érdekeltégi nyilatkozatok irányító hatóság általi ellenőrzését a fentebb kifejtett problémás projektek kiszűrése érdekében. • A Hatóság javasolja az irányító hatóság részére, hogy a HACS-ok által pozitív támogatási javaslatként megküldött támogatási kérelmeket azok tartalma alapján is vizsgálja meg, és szükség esetén szőlítsa fel a támogatást igénylőket a hiányosságok pótlására. • A Hatóság álláspontja szerint az európai uniós támogatások felhasználásának transzparens működése érdekében elengedhetetlen lenne, hogy a HACS a saját felhívásai keretében támogatott projekteket hiánytalanul és érdemi információt szolgáltatva tüntesse fel a honlapján, valamint, hogy ezen kötelezettséget az irányító hatóság ellenőrizze. • Továbbá a Hatóság szükségesnek tartaná, hogy a LEADER intézkedésben támogatott projektek kereshetővé váljanak a pályázat.gov.hu és a kap.gov.hu oldalakon egyaránt, – a többi operatív program projektjeihez hasonló tartalmú – érdemi beszámolókat tartalmazva a projektek keretében létrejött eredményekről.
39	4.3 A projektek megvalósításának vizsgálata	4.3.1 Megvalósítási helyszínek ellenőrzésének bővítése	• A Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóság adott megvalósítási helyszín előfordulásának mértékét – EUPR lekérdezések segítségével – kiemelt prioritásként és nagyfokú körültekintéssel kövesse nyomon, továbbá az az irányító hatóság a projektértékelés során végezzen szűrést az azonos megvalósítási helyszínen található, azonos szakmai tartalommal beadott támogatási kérelmekre, projektekre, illetve ezekhez kapcsolódóan kiemelten vizsgálja a megvalósítási helyszín(ek) alkalmasságát is. • A Hatóság a megvalósítási helyszín(ek) megváltoztatására irányuló szerződésmódosítási igény(ek) elbírálásával kapcsolatban javasolja, hogy az adott módosítási igény benyújtási dátumát, valamint a projekt megkezdési idejét, azaz az első megbízási szerződés megkötési idejét az új megvalósítási helyszín Kedvezményezett cégkivonatába való bejegyzésének dátumával minden esetben kiemelt körültekintéssel szükséges összehasonlítani. Az ÁSZF, illetve adott felhívás megvalósítási helyszín(ek) alkalmassága tekintetében megfogalmazott elvárásainak teljeskörű érvényesülése érdekében a Hatóság javasolja a megvalósítási helyszínekre vonatkozó ellenőrzési lista felülvizsgálatát, illetve amennyiben releváns pontosítását, kiegészítését, melynek következtében az ellenőrzési listába beépítésre kerülnek a fentiekben kifejtett dátum összehasonlítások. • A projekt adatlapon nem rögzített, irányító hatóság felé nem közölt, és ezáltal a Kedvezményezett cégkivonatában nem szereplő, viszont projektmegvalósítás szempontjából jelentős (szállítás, tárolás, felhasználás) szereppel rendelkező megvalósítási helyszínekre tekintettel a Hatóság javasolja a felhívások szigorítását a megvalósítási helyszínekkel kapcsolatos elvárások, követelmények vonatkozásában.
40		4.3.2 Megvalósítás kiszervezésének kockázatai: szolgáltató irányába történő kiszervezés és alvállalkozói megvalósítás	• A Hatóság álláspontja alapján az irányító hatóság(ok)nak – preventív jelleggel – a végrehajtható, eredményes és sikeres K+F projektek kedvezményezettek általi megvalósítása érdekében szükséges a felhívásokban a támogatási kérelmet benyújtók számára különböző korlátokat és az eddigieknél szigorúbb szabályokat bevezetnie. Ez hozzájárulhat ahhoz, hogy a támogatások gyors kiosztása helyett, az európai uniós források eredményes, hatékony és felelős felhasználására kerüljön sor. A Hatóság javasolja, hogy az érintett irányító hatóság adott felhívásokban szerepeltesse, hogy a szakmai megvalósításhoz kapcsolódó anyagköltség – főszabályként – a támogatást igénylő költségeleme, nem pedig a K+F szolgáltatást nyújtó vállalkozásé. Amennyiben a K+F szolgáltatást nyújtó vállalkozás anyagköltséget használ fel, az a szolgáltatást végző vállalkozás ajánlatának részét kell, hogy képezze. Emellett a Hatóság javasolja, hogy a felhívásokban a támogatásban nem részesíthetők köre kerüljön kiegészítésre a kockázati szempontoknak nem megfelelő támogatást igénylőkkel is.

			• Adott kivitelezés során alvállalkozóként bevont vállalkozások megismerésének és ellenőrzésének időbelisége kapcsán a Hatóság javasolja a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet és a 2021–2027 programozási időszak Elszámolási Útmutatója esetleges módosításának mérlegelését, figyelembe véve az Ábtv. új, preventív jellegű rendelkezéseit is. Továbbá a Hatóság indokoltnak tarja az érintett felhívások esetleges kiegészítését olyan minimumkövetelmények beépítésével, melyek az alvállalkozók függetlenségének és alkalmasságának ellenőrzését helyezik fókuszba.
41		4.3.3 Azonos témájú szerződésmódosítási igények tekintetében meghozott ellentétes döntések az irányító hatóság részéről	A Hatóság javasolja, hogy az irányító hatóságok a Kedvezményezett módosítási kérelmét elutasító döntését követően a Projekt ugyanazon részére vonatkozó módosítási igénye tekintetében keletkezett újabb – az elutasító döntéssel ellentételes tartalmú, azaz támogató – döntését részletes indokolással lássa el, tételesen támassza alá, megjelölve azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a döntés megváltozását indokolták.
42		4.3.4 Önkéntes projektátadás – kedvezményezett csere	• A Hatóság hatékonyabb megoldásnak tartja az olyan döntési mechanizmus alkalmazását az irányító hatóságok részéről, melyen keresztül adott projekt keretében elnyert forrás újraallokálásra kerülne, egy másik piaci szereplő részére történő átadás helyett. Az ismertetett megközelítés lényege, hogy az eredeti kedvezményezettel a támogatási szerződés/ támogatói okirat megszüntetésre kerülne, majd a felszabadult forrás a döntés-előkészítési szakaszban támogatásra alkalmasnak értékelt, de – a rendelkezésre álló keretösszeg kimerüléséből kifolyólag – nem támogatott projekt támogatást igénylője lenne a támogatott, a döntés-előkészítés során a pontozás és időrendiség alapján megállapított sorrend figyelembevételével.
			• Az önkéntes projektátadással kapcsolatban a Hatóság indokoltnak tartja a már jóváhagyott, illetve folyamatban lévő önkéntes projektátadásokat szabályozó, meglévő belső eljárásrendek felülvizsgálatát és kiegészítését, különös tekintettel az ellenőrzési szintek pontos definiálására. Ez annak alapos meghatározását jelenti, hogy ki, mit, mikor és konkrétan hogyan ellenőriz.
			• A Hatóság álláspontja, hogy a hatékonyabb ellenőrzések és a nagyobb fokú átláthatóság érdekében indokolt az EUPR felületen belül szerződésmódosítási alkategóriák kidolgozása és bevezetése. A Hatóság véleménye szerint ezeket úgy szükséges kialakítani az EUPR-ben, hogy szűrhető és transzparens módon kerüljenek megjelenítésre.